

# Innovation i regional utvecklingspolitik

Flexibilitet, byråkrati och samverkan vid projektbaserad  
implementering

Jaakko Jonas Hillo

Helsingfors universitet

Statsvetenskapliga fakulteten

Allmän statslära:

Linjen för förvaltnings- och  
organisationsforskning

Pro gradu -avhandling

Augusti 2015

Handledare: Stefan Sjöblom



HELSINGIN YLIOPISTO  
HELSINGFORS UNIVERSITET  
UNIVERSITY OF HELSINKI

Tiedekunta/Osasto – Fakultet/Sektion – Faculty  
Statsvetenskapliga fakulteten

Laitos – Institution – Department  
Institutionen för politik och ekonomi

Tekijä – Författare – Author  
Jaakko Jonas Hillo

Työn nimi – Arbetets titel – Title  
Innovation i regional utvecklingspolitik:  
Flexibilitet, byråkrati och samverkan vid projektbaserad implementering

Oppiaine – Läroämne – Subject  
Allmän statslära: Linjen för förvaltnings- och organisationsforskning

Työn laji – Arbetets art – Level  
Pro gradu -avhandling

Aika – Datum – Month and year  
Augusti 2015

Sivumäärä – Sidoantal – Number of pages  
112 +bilagor

Tiivistelmä – Referat – Abstract

I avhandlingen granskas uppkomsten av processinnovationer vid projektbaserad implementering av EU:s kohesionspolitik. Ökad social- och ekonomisk sammanhållning förväntas uppstå genom insatser för att skapa sysselsättning, konkurrenskraft och ekonomisk tillväxt, främst riktade till mindre utvecklade regioner. Kohesionspolitikens implementering sker genom att finansiera projekt som bland annat skall skapa förutsättningar för kunskaps- och innovationsdriven tillväxt. Problematiskt är emellertid att implementeringen med projekt bygger på fundamentalt motstridiga förväntningar om hur projekt skall fungera. Projekt förväntas möjliggöra informell samverkan och flexibel samhällelig problemlösning som skall leda till nytänkande och innovation. Dessa egenskaper har bidragit till projektets popularitet som ett instrument för icke-byråkratisk organisering i offentliga sektorn. Samtidigt bygger projektet till sin funktion på planering, målmedvetet genomförande och resultatkontroll. Projektet uppfattas därför ofta som en grundläggande byråkratisk organisationsform. Projektarbetets kontrollorienterade anlag och fokus på genomförande enligt vad man på förhand planerat väcker frågor kring projektets möjligheter till flexibel och informell samverkan som är centrala egenskaper för uppkomsten av innovationer. Projektbaserade implementeringens motstridigheter konceptualiseras i avhandlingen som konfliktfyllda institutionella logiker.

Teoretiska diskussion kretsar kring kontrollorienterad byråkratisk logik och projektlogik som betonar flexibel experimentering och samverkan. Teoretiska antaganden om hur innovation uppstår härleds med utgångspunkt i logikerna. Avhandlingens metod är logistisk regressionsanalys och empiriskt undersöks interaktionseffekter kring hur flexibilitet, byråkratisk kontroll och interorganisatorisk samverkan påverkar uppkomsten av processinnovationer i utvecklingsprojekt. I praktiken granskas finländska regionala utvecklingsprojekt (N=689) finansierade ur Europeiska regionala utvecklingsfonden.

Resultaten visar att flexibla projekt har en tendens att producera innovationer. Flexibilitet kan också ses som en mekanism för att snappa upp idéer ur omgivningen och ett sätt för projekten att vara responsiva mot omgivande aktörer. Detta kan ha en innovationsfrämjande effekt. Medverkan av olika slags aktörer i projekt som inte visar tecken på flexibilitet verkar däremot hämma förmågan att skapa innovationer. Projektarbetets byråkratiska hinder har också en begränsande inverkan på uppkomsten av innovation. Intervjuer med projektledare ur tre utvecklingsprojekt belyser och problematiserar sambanden.

Avhandlingen gör ett bidrag genom att med stark empirisk förankring utreda de mekanismer som ligger bakom uppkomsten av processinnovationer vid projektbaserad implementering av kohesionspolitiken. För framgångsrik regional utvecklingspolitik krävs utvecklingsprojekt som kan bidra till att skapa innovationer. Innovationer är centrala för att stärka regionernas ekonomiska utveckling och skapa till en effektiv kohesionspolitik. Avhandlingen visar att utvecklingsprojektens flexibilitet och förmåga till responsiv samverkan är viktigt för att innovationer skall uppstå.

Avainsanat – Nyckelord – Keywords

Projekt, innovation, flexibilitet, byråkrati, samverkan, EU, regional utveckling, NPM

## Innehållsförteckning

1.	Introduktion .....	1
1.1.	Syfte och forskningsfrågor .....	3
1.2.	Avhandlingens struktur .....	4
1.3.	Fokus och forskningsdesign .....	5
1.4.	Att granska projekt .....	8
2.	Kohesionspolitikens design .....	10
2.1.	Målsättningar, Multi-level governance och partnerskap .....	10
2.2.	NPM, strategisk styrning och flexibilitet .....	13
2.3.	Finländsk regional- och lokaladministration .....	14
3.	Projektbaserade förvaltningens motstridigheter som institutionella logiker .....	16
3.1.	Byråkratisk logik och projektlogik .....	18
3.2.	Kausalitetsresonemang med vaga logiker .....	20
4.	Förvaltningens innovationsimperativ och drivkrafter bakom förnyelse .....	21
4.1.	Förstärkt förnyelsepress och offentliga sektorn i förändring .....	21
4.2.	Innovation i offentliga sektorn .....	24
4.3.	Tre förnyelseperspektiv .....	26
4.3.1.	Förnyelse med flexibilitet .....	26
4.3.2.	Förnyelse med kontroll .....	28
4.3.3.	Förnyelse med samverkan .....	30
5.	Byråkrati och flexibilitet i projektorganisationer .....	35
5.1.	Projekt, projektifiering och organiseringsparadoxer .....	35
5.2.	Flexibilitet och projektorganisering .....	37
5.2.1.	Projektflexibilitet .....	38
5.2.2.	Responsförmåga och risker med projektflexibilitet .....	41
5.3.	Projektet och (av)byråkratisering .....	43
5.3.1.	Tilltro till planering och uppspjälkning .....	43
5.3.2.	Ett byråkratiskt system av kontroll och evaluering .....	45
6.	Syntes och hypoteser .....	47
6.1.	Mångtydig förnyelse och (o)förenliga logiker .....	47
6.2.	Hypotesbyggande och operationaliseringar .....	50
6.2.1.	Förnyelse som processinnovationer .....	50
6.2.2.	Byråkratisk kontroll som administrativ börda och upplevd byråkratibörda .....	51
6.2.3.	Flexibilitet som kontrakt- och instrumentflexibilitet .....	53
6.2.4.	Samverkan som nätverks- och klustersamarbete samt aktörsmedverkan .....	55
7.	Forskningsmetod och material .....	59
7.1.	Tre utvecklingsprojekt .....	62
7.2.	Deskriptiv statistik .....	65
8.	Resultatredovisning .....	67
8.1.	Modell 1: Byråkratisk kontroll och innovation .....	68

8.2.	Modell 2: Flexibilitet och innovation .....	71
8.3.	Modell 3: Nätverks- och klustersamarbete och innovation .....	75
8.4.	Modell 4: Aktörsmedverkan och innovation.....	78
8.5.	Modell 5: Byråkratisk kontroll, flexibilitet, samverkan och interaktionseffekter .....	81
8.6.	Uteblivna interaktioner och alternativa modeller att utforska .....	83
9.	Diskussion .....	85
9.1.	Byråkratisk kontroll och förnyelse.....	85
9.2.	Flexibilitet och förnyelse.....	89
9.3.	Samverkan och förnyelse.....	91
9.4.	Interaktionseffekter bakom förnyelse .....	94
9.5.	Begränsningar i statistiska analysen och utvecklingsförslag för framtida studier.....	96
10.	Slutsatser .....	98
10.1.	Tvetydigheter vid projektbaserad implementering av regional utvecklingspolitik .....	98
10.2.	Implikationer för samhällsstyrning.....	101
11.	Källförteckning .....	104

## Figurförteckning

Figur 1: Referensram för att granska projektbaserad implementering av regionala utvecklingspolitiken.....	9
Figur 2: Institutionella logiker, förnyelseperspektiv och innovation vid projektbaserad implementering. ....	49
Figur 3: Projektbaserad implementering av regionala utvecklingspolitiken.....	57
Figur 4: Visualisering av interaktionseffekt mellan instrumentflexibilitet och aktörsmedverkan.....	82

## Tabellförteckning

Tabell 1: Variabelförteckning med operationaliseringar.....	58
Tabell 2: Beskrivning av tre regionala utvecklingsprojekt.....	63
Tabell 3: Deskriptiv statistik om oberoende variablerna.....	65
Tabell 4: Kontraktflexibilitet och processinnovation i utvecklingsprojekt (n=298).....	66
Tabell 5: Instrumentflexibilitet och processinnovation i utvecklingsprojekt (n=298).....	66
Tabell 6: Resultat av logistisk regressionsanalys. Inverkan av kontroll, flexibilitet och deltagande i nätverks- och klustersamarbete på processinnovationer.....	67
Tabell 7: Resultat av logistisk regressionsanalys. Inverkan av kontroll, flexibilitet, deltagande i nätverks- och klustersamarbete samt aktörsmedverkan på processinnovationer.....	78

## 1. Introduktion

Att tänka annorlunda och förverkliga något nytt en hörnsten i regionala utvecklingspolitiken. Europeiska Unionens (EU) kohesionspolitik eller regionala utvecklingspolitik strävar efter att utveckla relativt sett svaga regioner genom att förbättra regionernas benägenhet till kunskaps- och innovationsdriven ekonomisk och social utveckling. Kunskapsdriven regional utvecklingspolitik bygger på tanken om att stärka regionernas kapacitet och processer för lärande, kunskapsproduktion och innovation, vilket förväntas skapa konkurrensfördelar (MacKinnon, Cumbers, Chapman 2002.) Innovation är den kunskapsdrivna regionala utvecklingspolitikens käpphäst som förknippas med utveckling och framgång. Kohesionspolitiken implementeras i praktiken med program och projekt som skall lösa samhällliga problem, skapa innovationer och bygga förutsättningar för ekonomisk utveckling. För projektet som organisationsform är förnyelse något grundläggande (Lundin & Söderholm 1995). Innovationer skapas ofta uttryckligen i projekt och projektens främsta utfall är innovationer (Brady & Hobday 2011). Projektbaserade implementeringsarrangemang antas medföra dynamik och innovationsförmåga i förhållande till traditionell hierarkisk organisering. I offentliga sektorn förväntas projekt föra med sig flexibilitet och organisationsformen ses som ett medel för att bryta loss från stabilitet och byråkrati, påpekar Sahlin-Andersson & Söderholm (2002, 16). Projektet signalerar om något nytt och förväntas förändra rådande förvaranden och möjliggöra experimentering och innovativ problemlösning. Projekt uppfattas ofta som en symbol för postbyråkratisk effektivitet, innovation och anpassningsförmåga (Sjöblom, Löfgren & Godenhjelm 2013, 3).

Innovativ samhällelig problemlösning i projekt bygger på idén om att skapa engagemang och informell samverkan med olika slags samhällliga aktörer. Kohesionspolitiken drivs uttryckligen av en partnerskapsprincip som förväntas skapa effektivitet och lokalt anpassade lösningar genom att föra samman olika slags samhällliga aktörer till gemensam problemlösning (Europeiska kommissionen 2012a). Då olika slags aktörer förs samman kan möjligheter uppstå för att förändra och förnya politiska och administrativa förfaranden (Sjöblom & Godenhjelm 2009, 178).

Projektbaserad implementering av regionala utvecklingspolitiken kan förstås som en form av samverkansstyrning (*governance*), alltså samhällsstyrning som bygger på självorganiserad koordinering av nätverk och partnerskap framom för hierarkier (Rhodes 1997; Jessop 1998). I sådana styrningsarrangemang kan låg grad av formalisering möjliggöra kvicka och flexibla lösningar på samhällsrelaterade problem (Sjöblom, Löfgren & Godenhjelm 2013; Vento m.fl. 2015). Projektet uppfattas alltså som ett flexibelt instrument som skall engagera olika slags aktörer och skapa nytänkande och innovativa lösningar åt samhällsrelaterade problem. Trots att projekt förknippas med postbyråkratiska ideal om flexibel organisering, så kännetecknas organisationsformen av grundläggande motstridigheter som kan lägga käppar i hjulet för kreativ och innovativ problemlösning. Projektet är nämligen en rätt så byråkratisk organisationsform (Partington 1996; Hodgson 2004; Jensen, Johanson & Löfström 2007). Projektarbete bygger på byråkratisk logik som lutar sig tillbaka på förhandsplanering och kontroll (Hodgson 2004). Jensen, Johanson & Löfström (2007, 22) ser projektet som en modern motsvarighet till *scientific management*, vilket inte direkt är smickrande för en organisationsform som förknippas med dynamisk anpassning och innovation.

Balansgången mellan flexibilitet samt kontroll är kännetecknade för såväl projektorganisering (Geraldi 2008; Osipova & Eriksson 2013) som för *New Public Management* -doktrinen (hädanefter "NPM") (Christensen & Laegreid 2001). Kohesionspolitikens implementering bygger på ett förvaltningsarrangemang som är influerat av NPM. Arrangemanget lägger stor vikt på egenskaper kännetecknande för NPM, så som strategisk styrning och operativ autonomi, men också planenligt genomförande och strikt resultatkontroll. Abrahamsson & Agevall (2009) menar att projektet är en NPM-förenlig organisationsform som förväntas klara av att hantera frihet och kontroll samtidigt. Crawford & Helm (2009) påpekar däremot att inflytandet av NPM är tydligt i projektbaserad förvaltning, men att offentliga sektorns samverkan är för komplex för att endast kunna förstås utgående från NPM. Det är oklart om projektet bidrar till mera koherent implementering eller ifall organisationsformen erbjuder flexibla och lokalt anpassade lösningar (Sjöblom & Godenhjelm 2009, 183).

Projekt har i allmänhet blivit allt mer populära i offentliga sektorn, men speciellt framträdande är projektorganisering inom regionala utvecklingspolitiken (Sjöblom, Löfgren & Godenhjelm 2013). Regionala utvecklingsinsatser bygger således på ett förvaltningsinstrument som är fundamentalt motstridigt. Då projekt bygger på en genomgående rationalistisk idé om planering och planenligt utförande, kan man ifrågasätta organisationsformens mottaglighet för nya idéer och förmåga till flexibel och innovativ problemlösning. Det är oklart om projekt kan vara flexibla instrument som möjliggör responsiv samverkan, men samtidigt utförs ingenjörsmässigt, kontrollorienterat och målmedvetet. Utvecklingsprojekt för samman olika slags aktörer och dess framgång är beroende faktorer som ligger utom projektledarens kontroll, vilket gör det orimligt att anta att det skulle räcka med att luta sig tillbaka på förhandsplanering. Konjunkturförändring, förbättrad probleminsikt eller nya idéer från samarbetspartners kan skapa ändringsbehov i utvecklingsprojekt. Då krav och förväntningar kring vad projekten skall skapa snabbt kan ändra, så finns en överhängande risk att projekten skall bli irrelevanta (Kreiner 1995). Därmed kan det uppstå behov att justera projekten efterhand för att säkerställa framgångsrik implementering och effektiv innovationsproduktion i regionerna. Spänningen mellan projektbaserade implementeringens kontrollorienterade *byråkratiska logik* och flexibilitets- och samverkanbetonande *projektlogik* kan ha praktiska konsekvenser för regionala utvecklingspolitikens implementering och den förda politikens effektfullhet.

### 1.1. Syfte och forskningsfrågor

I avhandlingen granskas motstridiga logiker vid projektbaserad implementering av regional utvecklingspolitik. Syftet är att utreda betydelsen av flexibilitet och byråkratisk kontroll som möjliggörande eller begränsande mekanismer för utvecklingsprojekts förmåga att skapa innovation. För att koppla frågeställningarna till praktisk implementering av regionalpolitik ställs följande empiriskt förankrade forskningsfråga:

1. *Hurdan inverkan har flexibilitet och byråkratisk kontroll på utvecklingsprojektens förmåga att skapa innovation vid implementering av regionala utvecklingspolitiken?*



I och med att problemlösning vid implementering av regionala utvecklingspolitiken bygger på samverkan med olika samhällseliga aktörer ställs följande forskningsfråga:

2. *Hur dan möjliggörande eller begränsande inverkan har flexibilitet och byråkratisk kontroll på olika samverkanarrangemangs inverkan på utvecklingsprojektens innovationsförmåga?*

## 1.2. Avhandlingens struktur

Inledningsvis, i kapitel två, diskuteras EU:s kohesionspolitik och den finländska regionalpolitiken för att ge en bild av det administrativa sammanhang där regionala utvecklingsprojekt förverkligas. I kapitlet belyses det hur kohesionspolitikens design bidrar till teoretiskt motsägelsefulla krav och antaganden som utvecklingsprojekten förväntas leva upp till. I kapitel tre diskuteras det teoretiska perspektivet. Projektbaserade förvaltningens motstridigheter konceptualiseras som konfliktfyllda institutionella logiker i form av *byråkratisk logik* och *projektlogik*. I kapitel fyra följer en teoretisk diskussion kring förnyelse i offentliga sektorn och tre perspektiv på förnyelse presenteras som är relevanta för att belysa de motstridiga logikerna som formar projektbaserade implementeringen. I kapitel fem övergår diskussionen konkret till projektorganisationer och organisationsformen diskuteras ingående med fokus på flexibilitet och byråkrati. Tanken är utreda vad koncepten egentligen innebär och ställa abstrakta förnyelseantaganden i kontrast till det praktiska projektarbetet. Den teoretiska diskussionen summeras i kapitel sex, där också hypoteser formuleras. Dessa testas sedan med logistisk regressionsanalys. Metod och material diskuteras i kapitel sju och resultaten redovisas för i kapitel åtta. I kapitel nio följer en diskussion utgående från tre förnyelseperspektiv, vilket slutligen speglas i relation till projektlogik och byråkratisk logik i kapitel 10, där slutsatser presenteras och implikationer för samhällsstyrning diskuteras.

Genom att söka svar på forskningsfrågorna ges en bild av hur kohesionspolitikens implementering fungerar i praktiken. Vad som i praktiken sker vid implementering på gräsrotsnivå är ett delområde av EU-politikens policyprocess som ofta blir ouppmärksammat (Versluis, van Keulen & Stephenson 2011, 180). Forskning om regionala utvecklingsinsatser betonar ofta policydesign, medan vad som i praktiken sker på lokalplan ofta glöms bort (McGuire 2000:280). Att granska vad som de facto

sker och utreda mekanismerna bakom hur innovationer skapas är viktigt i och med att såväl den administrativa designen som projektet bygger på motstridiga förväntningar och organisatoriska paradoxer. I avhandlingen ges en empiriskt förankrad bild av hur den projektbaserade förvaltningens paradoxer hänger samman i strävan att skapa innovationer, vilket är centralt för framgångsrik implementering av kohesionspolitiken. Avhandlingen bidrar till litteraturen genom att med robust empiriskt belägg belysa de mekanismer som ligger bakom förnyelse inom regional utveckling.

### 1.3. Fokus och forskningsdesign

Att granska utvecklingsprojektens förmåga att skapa innovationer är viktigt i och med att innovation är grundläggande för ekonomisk utveckling och samhällelig problemlösning (Hage 1999, 598). Innovation kan antas i långa loppet möjliggöra förbättrad prestationsförmåga i förvaltningen (Walker 2014, 37). Granskning av innovation inom regionala utvecklingspolitiken behövs i och med att kohesionspolitikens antaganden om ekonomisk utveckling vilar på teorin om endogen tillväxt (*endogenous growth theory*). Endogen ekonomisk tillväxt bygger på tanken om att ekonomisk tillväxt härstammar från ekonomiska omgivningens, t.ex. regionens, interna faktorer som kan påverkas med offentliga investeringar (Aghion & Howitt 2009). Endogena tillväxtteorier betonar forsknings- och innovationsdriven utveckling som skapar förutsättningar för tillväxt (Varga & Veld 2009). Regionen antas ha en möjliggörande inverkan, genom att erbjuda ett institutionellt arrangemang för att stärka skapandet av innovation och teknologisk utveckling och slutligen tillväxt. Regional- och lokalförvaltning kan ses som katalysatorer för att skapa förhållanden som kan stärka samhällelig och ekonomisk utveckling (Vecchi, Brusoni & Borgonovi 2014, 258-9). Audrecht (2004) efterlyser studier som kan belysa hur offentliga insatser kan stöda innovation som drivkraft för ekonomisk utveckling. För att förstå regionalpolitiken bör man alltså granska hur offentliga insatser och institutionella arrangemang kan bidra till att skapa innovationer. Detta kan ske på många olika sätt.

Avhandlingen avgränsas till att granska uppkomsten av innovationer vid projektbaserad implementering av kohesionspolitiken. Det är här som offentliga insatser omsätts till handling och resultat, potentiellt i form av innovationer. Med

implementering anses de praktiska aktiviteter där projekt i samverkan med andra samhälleliga aktörer förvandlar kohesionspolitikens intentioner till utfall. Hur agendan skapas eller hur beslutsfattande på EU-nivå sker faller utanför avhandlingens omfång. Strikt avgränsning till en specifik fas av policyprocessen är grundläggande för framgångsrik policyanalys (Versluis, van Keulen & Stephenson 2011:82). I arbetet granskas vad som i praktiken sker i de projekt som används för att implementera kohesionspolitiken. Jensen, Johanson & Löfström (2013, 136) menar att projektets betydelse som ett policyinstrument borde uppmärksammas. Projektet som postbyråkratisk organisationsform har i allmänhet fått mera uppmärksamhet eftersom förnyelse och förändring blivit populära teman i managementlitteraturen (Hodgson, 2004). Utvecklingsprojekt kan ses som ett av kohesionspolitikens mest betydande organisatoriska policyinstrument där politikområdets paradoxala förväntningar förkroppsligas. Versluis, van Keulen & Stephenson (2011:56) påpekar att val av policyinstrument kan var lika betydande som policyn i sig. Val av policyinstrument är avgörande för hur effektiv implementeringen kommer vara. Organiseringen är alltså ingen bagatell.

Innovation i regionala utvecklingsinsatser granskas inte på något vis uttömmande. Exempelvis kan enskilda ambitiösa personer vara starka drivkrafter bakom innovation i offentliga sektorn (t.ex. Knutsson & Thomasson 2014, 254). Faktorer på individnivå, t.ex. projektledarens egenskaper granskas sparsamt i avhandlingen. Vidare beaktas heller inte regionens karaktär som i innovationslitteraturen ofta granskas som innovationsekosystem. Här betonas triple- eller quadruple helix modeller som för samman företag, offentliga sektorn, universitetsvärlden samt brukare som drivkrafter för innovation (Etzkowitz & Leydesdorff 2000; Leydesdorff 2012). Denna typ av innovationsinfrastruktur behandlas inte direkt i avhandlingen, även om avhandlingens analys om projektens interaktionsmönster olika slags aktörer emellan visserligen tangerar diskussionen om infrastruktur. Betydelsen av omgivningen för innovation i offentliga sektorn noteras av Hartley (2005) som påpekar att studier borde klara av att hantera det faktum att innovationer skapas invävt i komplex samverkan. Det är också viktigt att minnas att fokus i arbetet ligger på uppkomsten av innovationer vid policyimplementering, inte hur förnyelserna slutligen implementeras i permanenta organisationen. Vad som sker efter att

innovationer skapats i ett projekt är väsentligt för holistisk förståelse av innovationsförmåga men också detta faller utanför avhandlingens omfattning.

I avhandlingen avgränsas alltså till att granska uppkomsten av innovationer vid projektbaserad implementering av regionala utvecklingspolitiken. Problematiseringen kretsar kring konfliktfyllda logiker som kan härledas ur såväl kohesionspolitikens design som projektarbetets natur. Empiriskt granskas operationaliseringar av byråkrati, flexibilitet och projektets växelverkan med omgivningen. Avhandlingen bidrar med slutsatser kring hur inter- och inomorganisatoriska processer hänger samman vid projektbaserad implementering. Strävan att generalisera är begränsad till processerna bakom innovation och vid skapandet av modeller strävas till enkelhet och tydlighet, inte till uttömmande förklaringar.

Att granska inverkan av flexibilitet och byråkrati i ett offentligt sammanhang är speciellt viktigt i och med att offentliga sektorn som en omgivning kan anses utmanande för projekt. Strategisk styrning förknippas med kontrollarrangemang som kan stärka projektens byråkratiska sida. Också krav på ansvarsutkrävning och transparens kan bidra med byråkratiska krav på projekten i form av stärkta krav på att redovisa för vad man gjort. Avhandlingen har direkt policy- och utförarrelevans i och med att resultaten erbjuder empiriskt förankrad kunskap kring projektverksamhetens mångtydiga logiker. Kohesionspolitikens implementering kan potentiellt utvecklas med hjälp av praktiskt relevanta forskningsresultat om regionalpolitiska insatser. Fungerande implementering är centralt för politikens effektfullhet och EU-institutionernas legitimitet. Man bör dock man minnas att framgångsrik implementering givetvis inte kan likställas med effektfull politik (Versluis, van Keulen & Stephenson 2011, 181) men det är rimligt att anta att mera skapade innovationer kan möjliggöra en mera framgångsrik kohesionspolitik. Det är av samhällsintresse att projekt kan anpassa sin verksamhet för att säkerställa att aktiviteterna i projekten är relevanta och ändamålsenliga för att svara på de politiska målsättningarna. Ifall irrelevanta utvecklingsprojekt genomförs blir utvecklingspolitikens slagkraft begränsad.

#### 1.4. Att granska projekt

Projektledningslitteraturen i sig har en tendens att vara en aning inåtvänd. Ofta behandlas projekt som isolerade enheter med fokus på tekniska aspekter, så som planering och beslut (Partington, 1996, 16). "*The project as a unit of analysis has been conceptualized as a lonely phenomenon, with neither future nor past*", skriver Engwall (2003, 793). I den nordiska projektlitteraturen framhävs dock det institutionella sammanhangets betydelse för projektorganisering (Sahlin-Andersson & Söderholm 2002). Omgivande organisationer, förväntningar och interaktionsmönster formar projektens framgång och misslyckanden, precis som beslut, resurser och planering.

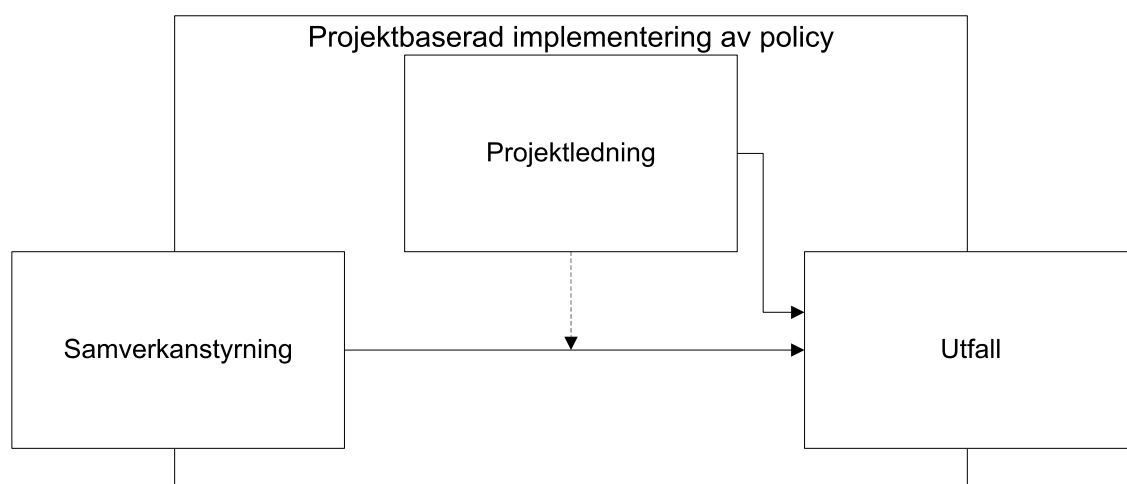
I avhandlingen behandlas projekten som organisatoriska enheter som formas i växelverkan med omgivningen. Resonemang som bygger på idén om justering enligt omgivningens krav och förväntningar är ingen ny idé och har framförts redan av t.ex. Burns & Stalker (1961). Dålig planering eller förändringar kan göra att projekten inte längre behövs eller att målsättningarna är omöjliga att uppnå, vilket ställer krav på anpassning. Projekt har alltså en ständig risk att förlora sin relevans, påpekar Kreiner (1995). Då man granskar projekt borde man följaktligen klara av att hantera föränderlighet. Angående anpassning efterlyser Engwall (2003, 790) studier kring hur externa faktorer påverkar på projektorganisationers inre dynamik. Walker (2014) däremot påpekar att mekanismerna bakom offentliga sektorns innovation borde få mera uppmärksamhet. Behovet att granska mekanismerna bakom innovation är betydande i offentliga sektorn där förnyelse bygger på en öppen spridning av förfaranden och idéer (Hartley 2005). Walker (2014, 40) efterlyser studier som klargör kausalsamband och som kan bidra till insikt kring faktorer som modererar omgivningens inverkan på innovation. Avhandlingen bidrar till att tillfredsställa dessa behov. För att belysa de mekanismer som ligger bakom innovation kan man granska projektorganisationers flexibilitet i och med att flexibilitet kan ses som en mekanism som möjliggör anammandet av influenser från omgivningen.

I projektforskningen diskuteras flexibilitet allt oftare (Cui & Olsson 2009; Olsson 2006). Osipova & Erikson (2013) betonar vikten av att hålla projektets motstridiga element, t.ex. kontroll och flexibilitet, i balans. Motstridiga förväntningar som präglar projektorganisationen har noterats på flera håll (Partington, 1996; Hodgson

2002; Hodgson 2004; Gerald, 2008; Abrahamsson & Agevall 2009; Osipova & Erikson 2013; Hillo 2013). Grundtanken här är att flexibilitet är en mekanism som kan säkerställa projektrelevans och framgångsrikt samarbete med omgivande aktörer, vilket kan tänkas leda till mera framgångsrika och innovativa projekt.

Offentliga sektorns verksamhet och tjänsteproduktion är i allmänhet komplex och mångtydig och det krävs kompletterande teoretiska infallsvinklar för att förklara hur saker egentligen fungerar (Osborne 2010). Vid skapandet av forskningsdesignen har det strävats att medla olika teoretiska ansatser beträffande offentliga sektorns organisering genom föra samman samverkanstyrning med projektledning. För att förstå hur offentliga sektorn fungerar bör man granska hur aktörsgrupper påverkar varandra och beakta vilken inverkan detta har på organisationernas interna funktion, menar Osborne (2010, 1). I projektbaserad implementering innebär detta att man bör granska hur projekten samverkar med olika slags aktörer och hur detta påverkar projektens interna funktion. Genom att föra samman samverkanstyrning med projektledning belyses processerna som ligger bakom uppkomsten av innovation inom regionala utvecklingspolitiken.

**Figur 1: Referensram för att granska projektbaserad implementering av regionala utvecklingspolitiken.**



*Notera:* Figuren visar forskningsdesignen där projektets interaktion med omgivningen som en del av samverkanstyrning förs samman med projektets inre funktion som möjliggör eller begränsar inverkan av samverkan på politikens utfall.

## 2. Kohesionspolitikens design

Till en början diskuteras EU:s kohesionspolitik och den finländska regionalpolitiken för att ge en bild av förvaltningsarrangemanget som möjliggör utvecklingsinsatserna i regionerna. Kohesionspolitikens design skapar ramarna för hur utvecklingsprojekten förväntas fungera och ger upphov motstridiga förväntningar för projekten att leva upp till. I kapitlet framkommer att kohesionspolitiken bygger på strategiska styrning med tillhörande arrangemang för resultatkontroll, vilket ger upphov till betydande kontrollsystem som reglerar utvecklingsprojekten. Likväl skapar kohesionspolitikens design förväntningar om operativ autonomi och flexibilitet. Partnerskapsprincipen för med sig att man måste rikta blickarna på projektens samverkan med olika slags aktörer då man granskar implementeringen. Kohesionspolitikens design har stegvis justerats mot ett NPM-ideal med operativ autonomi, resultatkontroll och strategisk styrning. Förändringar gjorda inför programperioden 2014–2020 framhäver utvecklingsinsatsernas organisatoriska konflikter.

### 2.1. Målsättningar, Multi-level governance och partnerskap

Kohesionspolitiken är ett av EU:s redistributiva politikområden. En grundläggande orsak bakom kohesionspolitiken är att kompensera för avigsidorna av EU:s inre marknad och i längden förbättra dess effektivitet genom att sträva efter att minska skillnader i utvecklingsgrad mellan EU:s regioner. Ekonomiska fördelar i välbärgade regioner kan få kumulativa effekter över tid som stärker variationen i ekonomisk utveckling (Behrens & Smyrl 1999, 425). Detta går stick i stäv med strävan efter en ekonomiskt och socialt enhetlig union. Då starka regioner attraherar arbete och investeringar och genererar större skatteintäkter är regionalpolitiken en redistributiv mekanism för att kompensera för negativa effekter av fri marknad genom att göra de svagare regionerna mera konkurrenskraftiga (Behrens & Smyrl 1999, 426). Genom kohesionspolitiken rikats alltså resurser i första hand till de regioner som sackar efter angående ekonomisk och social utveckling.

Kohesionspolitiken är betydande för ekonomiskt mindre utvecklade regioner. Resurserna som mottas kan stå för upp till 3-5 % av regionala BNP:n (Hix & Høyland 2011, 233). Under programperioden 2007–2013 implementerades kohesionspolitiken med resurser ur EU:s strukturfonder, av vilka Europeiska

regionala utvecklingsfonden (Eruf) och Europeiska socialfonden (Esf) finansierade aktiviteter i Finland (Arbets- och näringsministeriet 2011). Sammanlagt allokeras omkring 1/3 av EU:s totala budget (ca 347 miljarder euro under programperioden 2007–2013) till insatser för att öka unionens interna sammanhållning (Europeiska kommissionen 2007a). Under programperioden 2007–2013 implementerades kohesionspolitiken för att stöda Lissabonstrategin (Europeiska kommissionen 2007b). Kohesionspolitikens övergripande strategiska målsättningar utformas i partnerskap mellan aktörer på alla förvaltningsnivåer och specificeras i nationella och regionala strategier och arbetsprogram. Kohesionspolitikens byggde under programperioden 2007–2013 på tre övergripande mål, konvergens, konkurrenskraft och sysselsättning samt territoriellt samarbete. Kohesionspolitikens målsättningar har kritiserats för att vara inbördes motstridiga. McCann & Ortega-Argilés (2015) anmärker t.ex. att målsättningar om stärkt konkurrenskraft genom kunskaps- och innovationsdriven tillväxt kan vara i konflikt med konvergensmålet i och med att mera framgångsrika regioner har bättre förutsättningar att dra nytta av insatser för kunskapsdriven tillväxt. I och med att över 80 % av investeringarna riktades till regioner vars BNP är mindre än 75 % av medelvärdet av EU:s regioners BNP (Nordregio 2015) kan man dock ifrågasätta tolkningen.

Europeiska regionala utvecklingsfonden och Europeiska socialfonden som finansierar aktiviteter i Finland stöder insatser för att stärka övergripande målsättningen om att stärka konkurrenskraft och sysselsättning. Genom fonderna beviljades 2007–2013 ca 1,7 miljarder euro till de finländska regionerna (Europeiska kommissionen 2008). Implementeringen av kohesionspolitiken förverkligas med hjälp av att finansiera projekt inom ramen för nationella arbetsprogram (Arbets- och näringsministeriet 2013a). I Finland är landskapsförbunden och NTM-centralerna de myndighet som handlägger ansökningar och ansvarar för utbetalningar för EU-projekt. Projekten kan konkret förverkligas av olika slags organisationer, t.ex. utvecklingsbolag, företag, högsolor, kommuner eller föreningar. I avhandlingen läggs fokus på uttryckligen på projekt som finansierats ur regionala utvecklingsfonden, medan socialfondens projekt inte granskas. Innovation är centralt för hela kohesionspolitiken, men i synnerhet aktiviteterna finansierade ur Europeiska regionala utvecklingsfonden kan anses ha



en stark innovationsfokus. Under programperioden 2007–2013 kretsade det finländska Eruf-programmets målsättningar kring konkurrenskraft, forskning, innovation och företagsamhet (Arbets- och näringsministeriet 2013b). Eruf-programmet strävar således uttryckligen att skapa förutsättningar för endogen, kunskaps- och innovationsdriven ekonomisk utveckling.

Kohesionspolitikens design kan beskrivas som ett arrangemang för *multi-level governance* (MLG), ett begrepp som ofta används för att beskriva komplexa institutionella arrangemang som ständigt formas och förhandlas av flera olika aktörer och förvaltningsnivåer (Bache & Flinders 2004). MLG lägger som en ansats fokus på hur EU fungerar i praktiken. Implementeringen i ett dylikt mångtydigt förvaltningsarrangemang handlar om ständigt kompromissande mellan styrning från toppen och influenser nedifrån. Diskussionen kring kohesionspolitikens arrangemang betonar ofta maktkamp mellan medlemsstaterna och kommissionen samt själva kohesionspolitikens design medan implementeringen ofta förbises (Bachtler & Mendez 2007, 536). Finansieringen av kohesionspolitiken bygger på ömsesidig delfinansiering och partnerskap är en styrande princip, vilket innebär att såväl designen och implementeringen formas genom samarbete med olika slags aktörer på alla förvaltningsnivåer (Bachtler & Mendez 2007, 537). I och med partnerskapsprincipen skall insatserna inkludera en bredd av aktörer såväl vertikalt som horisontellt och säkerställa att implementeringen anpassas till regionala och lokala behov. Partnerskapsprincipen skall inte endast omfatta planering, utan olika aktörer skall inkluderas i alla faser av implementeringen (Europeiska Kommissionen 2007a, 27). Beträffande kohesionspolitiken motiveras partnerskap med att göra användningen av gemensamma medel så effektiv som möjligt (Europeiska kommissionen 2012a). Detta faller i linje med vad Ron (2012, 474) noterat om att interaktiva eller samverkaninriktade former av organisering ofta motiveras med löften om förbättrad effektivitet. Att motivera partnerskap med effektivisering är ingen självklarhet i och med att engagemang genom partnerskap kan föra med sig en balansgång mellan systemeffektivitet och deltagande, ett bestående dilemma i demokratisk organisering Dahl (1994).

## 2.2. NPM, strategisk styrning och flexibilitet

Kohesionspolitikens har fått sin nuvarande institutionella design genom reformarbete år 1988, varefter designen stegvis har formats allt mer i linje med NPM-ideal. Inför programperioden 2000–2006 decentraliserades kohesionspolitiken då medlemsstaterna gick med på mera rapportering, monitorering, evaluering och kontroll i utbyte för mera operativ autonomi. Då skiftade kommissionens fokus från att kontrollera inflöden till att kontrollera politikens utflöden. (Bachtler & Mendez 2007, 553).

Strategisk styrning har under programperioden 2007–2013 varit en av grundstenarna i EU:s kohesionspolitik. Inför programperioden fick medlemsstaterna större frihet att implementera programmen, medan kommissionens tog en starkare strategiskt styrande roll (Bachtler & Mendez 2007, 554). Strategisk styrning innebär styrning genom övergripande strategiska riktlinjer, medan den operativa verksamheten sköts av relativt autonoma organisationer som står till svars inför den politiska huvudmannen. Implementeringen överses av kommittéer som består av deltagare ur från regionerna, nationella myndigheterna och kommissionen (Hix & Høyland 2011, 235). Genom strategisk styrning skapas en klar organisatorisk distinktion mellan politik och förvaltning, vilket är karakteristiskt för NPM (Osborne 2006, 379; Christensen & Laegreid 2001, 79). I linje med NPM-ideal bygger kohesionspolitiken på strategisk centralisering men operativ decentralisering. Implementering bygger på breda program som utgör grunden för att finansiera projekt i regionerna. Den operativa verksamheten bygger på autonomi kombinerat med resultatstyrning, vilket kan antas skapa möjligheter för flexibla lokalt anpassade lösningar och innovationer som kan sporra endogen ekonomisk utveckling i regionerna.

Flexibilitet är centralt också under den nyligen påbörjade programperioden 2014–2020. Inför programperioden har ändringar gjorts för att skapa mera frihet och förenklad implementering (Europeiska Kommissionen 2012b). Reformerna inför programperioden bygger på att skapa flexibilitet för att insatserna bättre kan anpassas till regionala och lokala behov (Bachtler & Mendez 2010). Kommissionen har velat skala bort såväl utvecklingsprojektens byråkratiska börda genom göra projektrapporteringen och projektens finansiella administration enkel.

Projektadministrationen är på väg att bli helt elektronisk. Strategiska styrningens betydelse kan anses ha ökat i och med att kommissionen numera förutsätter ex ante villkor, vilket i praktiken innebär att alla utvecklingsinsatsers interventionslogik uttryckligen bör redogöras för i de nationella och regionala innovationsstrategierna. Införandet av ex ante villkorligheter är ett försök att åtgärda de omfattande bristerna i administrativ kapacitet i flera regioner som försvårat implementeringen under programperioden 2007–2013 (Europeiska Kommissionen 2014, 14). Bristande administrativ kapacitet och otydliga mål har varit stora utmaningar vid kohesionspolitikens implementering (Brunazzo & Della Salla, 2012). Krav på kristalliserad interventionslogik framhäver ytterligare betydelsen av förhandsplanering av utvecklingsinsatserna. Under programperioden 2014–2020 verkar det finnas ett stärkta krav på såväl planering, kontroll och flexibilitet.

Kohesionspolitiken bygger på teoretiskt motsägelsefulla antaganden och förväntningar kring hur projekt förverkligas. Designen ger projekten omfattande operativ frihet att skapa lokala och innovativa lösningar, vilket kombineras med strikt resultatkontroll. Regionala utvecklingspolitiken vilar på antaganden om att socioekonomisk utveckling kan skapas genom på förhand planerad strategiskt styrda insatser som implementeras på ett effektivt och målmedvetet vis av autonoma projekt. Detta rationalistiska ideal antas sedan oproblematiskt kunna kombineras med principen om partnerskap och flexibel, involverande problemlösning. Det är rimligt att fråga sig om utvecklingsprojekten klarar av att samtidigt hantera dessa motstridiga förväntningar.

### 2.3. Finländsk regional- och lokaladministration

För att på ett ändamålsenligt sätt kunna granska flexibilitet, byråkratisk kontroll och interaktionsmönster är det nödvändigt att ha insikt i den finländska regional- och lokaladministrationen. Finländska regional- och lokalnivån kan förstås som ett administrativt sammanhang som är såväl byråkratiskt som mångtydigt.

Den finländska förvaltningen består av en regional och en kommunal nivå utöver den nationella nivån. Förvaltningen har länge byggt på en legalistisk tradition, men har på senare tid moderniserats i linje med en nordisk variant av NPM, påpekar Koivumäki & Pyöriä (2012, 116). Generellt är den finländska centralförvaltningen stark, speciellt vad beträffar fördelning av ekonomiska resurser. Vidare

kännetecknas den finländska förvaltningen av starka förvaltningssektorer, vilket kan ställa krav på projekt ofta har en koordinerande funktion såväl förvaltnings- som ekonomiska sektorer emellan. Den finländska regionalförvaltningen är jämförelsevis svag, medan kommunerna är starka med en ställning tryggad i grundlagen. Visserligen är dock kommunerna ofta ekonomiskt utarmade. Enligt Haveri (2006, 35) medför kommunernas starka ställning press för att skapa gränsöverskridande samarbete i den regionala utvecklingspolitiken, i synnerhet då kommunerna ofta är väldigt små och de samhällsrelaterade problemen svåra att lösa ensam.

Haveri (2006) påpekar att den finländska lokaladministrationen allt mer präglas av nya samverkansformer som kännetecknas av allt större komplexitet jämfört med traditionell hierarkisk organisering. Verksamheten kontrolleras och formas från flera olika håll samtidigt, vilket gör verksamheten komplicerad och till och med irrationell. Komplexitet har att göra med ökad decentralisering i likhet med de flesta OECD-länder, noterar Haveri (2006, 35). Haveri (2006) menar att i reformarbete på lokalnivå är osäkerhet, komplexitet och paradoxer frekvent förekommande. Även om regionala utvecklingsprojekt inte kan likställas med förvaltningsreformer kan man anta att motsvarande komplexitet också formar EU-finansierade regionala utvecklingsinsatser. Regional utvecklingsinsatser som bygger på att skapa nya lösningar på komplexa problem genom samverkan formas sannolikt av tvetydiga intressen, potentiella koordineringsproblem och otydliga ansvarsrelationer. Då man granskar regionala utvecklingsinsatser i Finland kan man alltså anta ett institutionellt sammanhang som är konfliktfyllt och formas av motstridigheter som kan härledas såväl ur kohesionspolitikens design som ur lokalsammanhanget. Dels bär förvaltningen på en legalistisk-byråkratisk tradition som starkt betonar klarhet och ansvarsutkrävning. Samtidigt sker regionala utvecklingsinsatserna i mönster för samverkansstyrning som är otydliga och komplexa. Då den finländska lokal- och regionalförvaltningen på senare tid omstrukturerats fortgående är det administrativa sammanhanget sannolikt otydligt för projekten.

### 3. Projektbaserade förvaltningens motstridigheter som institutionella logiker

Vid implementeringen av regional utvecklingspolitik kan man alltså anta att projektorganisationerna tampas med grundläggande motstridigheter som har sin grund i såväl kohesionspolitikens design som i projektorganisering i sig. I detta kapitel argumenteras för att motstridigheterna kan förstås som kolliderande *institutionella logiker*, en slags grundläggande spelregler som formar den projektbaserade implementeringen. Konfliktfyllda förväntningar kan förstås utgående från nyinstitutionell teoribildning som ifrågasätter organisationen som ett rationellt instrument för att fylla en given funktion och istället granskar organisationen i växelverkan med omgivande samhället. Organisationens antas här formas av rationaliserade och institutionaliserade strukturer och regler som skapar förväntningar kring hur organisationer skall fungera (Meyer & Rowan 1977, 342-3). För att organisationen skall uppfattas legitim i relation till sin omgivning måste organisationen justera sig till dessa krav och förväntningar (Meyer & Rowan 1977, 352). Perspektivet är att det öppnar upp projektet som ofta uppfattas som ett rationellt och tekniskt instrument för konflikter och motstridigheter formade av rutiner, normer och underförstådda krav och förväntningar. I avhandlingen framställs projektorganiseringens motsägelser som uttryck för kolliderande institutionella logiker. Thornton & Ocasio (1999, 804) definierar institutionell logik som:

*"the socially constructed, historical patterns of material practices, assumptions, values, beliefs, and rules by which individuals produce and reproduce their material subsistence, organize time and space, and provide meaning to their social reality".*

Den bärande tanken är att individers och organisationers handling utformas i ett samspel med rådande institutionella logiker (Thornton & Ocasio 2008). Institutionella logiker kan förstås som uppsättningar av fundamentala formella eller informella "spelregler" för något visst sammanhang av mänsklig tillvaro. Logikerna kunde ses som uppsättningar av möjligheter (s.k. *opportunity sets*, se Elster 1989) som tyder på vad som är önskat eller möjligt i ett sammanhang och ger upphov till

eller begränsar handling. Thornton & Ocasio (2008) diskuterar klassiska källor för vedertagna antaganden och handlingsmönster och nämner exempelvis familjer, religiösa samfund, offentliga byråkratin, marknaden eller professioner. Institutionella logiker handlar alltså om en slags förväntningar som "finns i väggarna" i ett sammanhang. Logikerna kan t.ex. forma handling genom att rikta uppmärksamhet och fungera som en slags schema som påverkar vad som är eftersträfvansvärt (Thornton & Ocasio 2008, 114). Logikerna skapar förväntningar kring hur man skall agera, vilket formar handling och handling reproducerar logikerna. Exempelvis förväntas en läkare fungera på ett annat sätt hemma än på sjukhuset. Likaså fungerar sannolikt en yrkesmilitär på annat vis med sina barn än med sina rekryter. Hemma råder vad man kunde kalla familjens institutionella logik och på garnisonen eller på sjukhuset råder den professionens egen logik, som fortlöpande återskapas genom handling. Logikerna medför regler och förväntningar kring vad som är lämpligt, förväntat eller acceptabelt att göra. Logikerna kan vara tydliga då man granskar dem skilt för sig, men exponeras de för varandra kan motstridigheter och konflikter uppstå.

Vanligtvis burkar en institutionell logik vara dominerande i ett specifikt sammanhang, men Reay & Hinings (2009) påpekar att institutionella logiker mycket väl kan samexistera, också under längre tider. De efterlyser studier om mer eller mindre permanent samexisterande institutionella logiker. Ett exempel av samtidigt närvarande konfliktfyllda institutionella logiker ges av Saz-Carranza & Longo (2012) som påpekar att partnerskap mellan privata och offentliga aktörer ofta formas av motstridiga logiker. I och med att projektbaserad implementering uttryckligen bygger på att föra samman privata och offentliga aktörer är det fullt rimligt att anta att denna distinktion kan ge upphov till motstridiga förväntningar kring utvecklingsinsatserna. Meyer & Hammerschmid (2006) däremot noterar hur institutionella logiker förändrats i offentliga sektorn då NPM-doktrinen fått starkare fotfäste och offentliga sektorns sektors ledarskap delvis har övergått från att tjäna stat och medborgare till att förvalta knappa resurser. Med exempel ur den Österrikiska offentliga sektorn påpekar Meyer & Hammerschmid (2006, 1012–13) att hybridiserade logiker kan samexistera. De noterar hur en legalistisk tradition i och med NPM förenas med managerialistiskt tänkande och porträtterar traditionella offentliga sektorns byråkratiska logik som en motpol till

managerialism. Liknande observationer om samexisterande logiker erbjuder Tsokhas (2008) som märkt hur managerialism och klassisk legalistisk/byråkratisk tradition samexisterat och format den Australienska invandringspolitiken.

### 3.1. Byråkratisk logik och projektlogik

Konfliktfyllda logiker kan alltså samexistera och det rimligt att anta att konflikterna har sin grund i offentliga sektorns organisering och dess förändringar över tid. Således kan man anta att offentliga sektorns allt större tilltro till projektorganisering kan ha format logikerna som präglar regionala utvecklingspolitikens implementering. I avhandlingen framförs att projekten formas av två dominerande logiker, nämligen *byråkratisk logik* och *projektlogik*. Dessa diskuteras till följande.

För det första verkar det vara rimligt att anta att offentliga sektorn bidrar med vad som kunde kallas en *byråkratisk logik*. En byråkratisk logik kan härledas ur det offentliga sammanhanget som skapar grundläggande antaganden kring hur man skall fungera i offentliga sektorn. Den byråkratiska logiken kan antas bygga på traditionella byråkratiska värderingar, så som planering, handling enligt regler, förutsägbarhet och kontroll. Man kan anta att byråkratiska logiken stärks av projektbaserade förvaltningens fokus på resultatkontroll och projektarbetets strukturerade och kontrollorienterade arbetssätt, vilket diskuteras närmare i kapitel fem. Byråkratisk logik riktar uppmärksamhet på planering, tekniskt korrekt procedur och kontroll. Byråkratiska logikens relation till förnyelse är tvetydig. Förutsägbarhet och kontroll kan anses vara både begränsande och förnyelsesporrande samtidigt. Detta diskuteras mera ingående i följande kapitel.

I och med att projekt tillsätts för att skapa förändring och dynamik i den ofta förmodat stela offentliga sektorn (Sahlin-Andersson & Söderholm 2002, 16) kan man anta att den byråkratiska logiken vägs upp av en *projektlogik* som bygger på att rucka om och skapa förnyelse. Projektlogiken bygger på att projektet skiljs åt från permanenta verksamheten och projektledningen ges frihet att utföra projektet i interaktion med intressenter för att åstadkomma något nytt. Projektlogiken kan förstås som internt tudelad. Strävan att förändra och skapa något nytt bygger på både målmedvetet genomförande och samverkanbetonad pragmatisk problemlösning.

Man kan alltså tänka sig att projektlogiken starkt präglas av autonomi och managerialism där bärande tanken är att frihet att leda ges för att skapa optimala utfall. Då kohesionspolitiken starkt bygger på partnerskap och tvärsektoriell samverkan, torde en balansgång mellan effektivitet och deltagande uppstå. Att balansera effektivt och målmedvetet genomförande med öppenhet och responsivitet kan förstås som en fråga om isolering i projektverksamhet. Isolering av projektet i syfte att minimera risk och ändringar är enligt Söderholm & Lundin (1995:447) grundläggande för att få saker gjorda i projekt. Reay & Hinings (2009, 648) däremot noterar hur offentliga sektorns organisationer konstant balanserar effektivitet och medborgarnas deltagande och påpekar att det kunde vara belysande att granska denna balansgång som konfliktfyllda institutionella logiker. I kontrast till managerialismens instrumentella rationalitet med fokus på nyttomaximering och optimala utfall kan man anta att projektets engagerande och samarbetsbetonande sida bygger på vad March & Olsen (2008) kallar lämplighetslogik (*logic of appropriateness*). Lämplighetslogik för med sig att projektens åtgärder för att skapa förnyelse inte kan antas vara sig optimalt effektiva eller korrekta, utan snarare som resultat av ett ständiga kompromisser.

Även om byråkratisk logik står för förutsägbarhet och kontroll och projektlogik för informell samverkan, experimentering och innovation är det inte ändamålsenligt att hantera byråkratisk logik och projektlogik som diametralt motsatta källor av "spelregler" som formar utvecklingsprojekt. Logikerna kan närmast ses som ambivalenta riktlinjer som styr hur projekt förväntas fungera. För offentliga sektorns utvecklingsprojekt förmodas projekt- och byråkratisk logik vara två dominerande, bestående och samexisterande logiker. Det är värt att minnas dock att utvecklingsprojekt sannolikt inte bara formas av dessa två logiker. Exempelvis är företagsvärldens markandslogik eller universitetsvärldens kollegiala logik inte på något vis irrelevanta, men uttryckligen för projektbaserad implementering kan projektlogik och byråkratisk logik anses särdeles viktiga. Institutionella logiker är ett sätt att klargöra hur projektorganiseringens motstridigheter kan härledas från grundläggande och ständigt reproducerade förväntningar kring hur projekt skall fungera.



### 3.2. Kausalitetsresonemang med vaga logiker

Institutionella har granskats med varierande metoder, såväl kvantitativa som kvalitativa (Thornton & Ocasio 2008, 110). Logiker är rätt så diffusa och utmanande att granska empiriskt. Att granska institutionella logiker med kvantitativ analys, så som det görs i detta arbete, är inte uttömmande i och med att logikerna inte är lätta att operationalisera. Meningen är att bygga på Colemans (1990) idé om "badkar" eller "båt" där abstrakta antaganden på makronivå förs ned till granskning på mikronivå genom att rikta uppmärksamhet på aktörer och handling, vilket här innebär projektorganisationerna. Slutsatserna återspeglar sedan logikernas betydelse för förnyelse på makronivå i offentliga sektorn. Detta slags tänkande är lämpligt då det är otillfredsställande att föra ett kausalitetsresonemang mellan två makroegenskaper (Hedström & Ylikoski 2010:59), vilket är fallet angående logikerna och förnyelse. Poängen är att en direkt kausallänk mellan logikerna och innovation är vag, vilket innebär att man behöver granska de mekanismer och den handling som logikerna ger upphov till konkret i projekten. Logikernas betydelse för projektorganisering och innovation beaktas genom att granska variabler som praktiskt och empiriskt förankrat belyser byråkratisk logik och projektlogik på aktörsnivå. Dessa variabler granskas med logistisk regressionsanalys, en metod som erbjuder möjligheter för interaktionsanalys. Då motstridig institutionell logik granskas genom interaktionsanalys belyses de möjliga avvägningar som utvecklingsprojekt hamnar göra då de skapar innovationer. Dock erbjuder logistisk regression inte djupa och nyanserade förklaringar så som i kvalitativt inriktade ansatser. Arbetets metod diskuteras närmare i kapitel sju. För att trovärdigt kunna anta att de variabler som används är pålitliga operationaliseringar som kan belysa olika institutionella logiker förs en teoretisk diskussion kring krafter bakom förnyelse i offentliga sektorn och projektarbetets paradoxer. Tre perspektiv på förnyelse presenteras som är framträdande för projektlogik och byråkratisk logik. Dessa perspektiv är kontroll, flexibilitet och samverkan.

## 4. Förvaltningens innovationsimperativ och drivkrafter bakom förnyelse

I de två föregående kapitlen har det framförts att regionala utvecklingsprojekt förverkligas i ett institutionellt arrangemang som ger upphov till motstridiga logiker som formar utvecklingsprojektens i strävan att åstadkomma innovationer. Projekt används ofta för att skapa förnyelse i permanenta strukturer, påpekar Christensen m.fl. (2007, 26). Förnyelse behandlas i arbetet genom det mångtydiga och ofta svårdefinierade begreppet innovation som har sin bakgrund i latinska begreppet *innovāre*, som ungefär betyder att förnya eller skapa förändring. Att åstadkomma något nytt är en hörnsten i projektverksamhet (Söderholm och Lundin 1995). I detta kapitel diskuteras förnyelse och drivkrafterna bakom innovationer med utgångspunkt i projektbaserade implementeringens konfliktfyllda logiker. Därefter, i kapitel fem, övergår diskussionen till att behandla själva projektet som en organisationsform för att på mikronivå utgående från projektlitteraturen utreda balansgången mellan projektarbetets byråkratiska och frihetsskapande sidor.

### 4.1. Förstärkt förnyelsepress och offentliga sektorn i förändring

I kölvattnet av Peters & Watermans (1982) inflytelserika bok *In Search of Excellence*, har fortlöpande innovation vuxit fram som ett betydande tema i managementlitteraturen. Innovation har blivit väldigt populärt och konceptet betraktas som nyckeln till förbättrad prestation och framgång. Från företagsvärlden har en ständigt strävan att förnya spridits till den offentliga sektorn. I synnerhet den regionala utvecklingspolitiken är direkt innovationsdriven. Innovation har blivit så eftersträvarsvärt att det till och med har argumenterats att offentliga sektorn präglas av ett innovationsimperativ (Jordan 2014), där organisationerna ständigt måste förändras för att betraktas framgångsrika. Innovation har en positiv laddning, konceptet är politiskt tryggt och brett accepterat. Innovation har ett omfattande symboliskt värde och kan förstås i Pollitt & Hupe's (2011, 643) termer som ett av offentliga sektorns "*magiska koncept*", som något konceptuellt svårdefinierat och normativt tilltalande som bygger på antaganden om omfattande konsensus. I och med positiva konnotationer är det svårt att motsätta sig förnyelse och löften om förbättring. Innovation har kommit att bli ett slagord för kompetens och framgång, trots att förnyelse kan vara dyrt som riskabelt (Jordan 2014, 68).

Innovation är alltså eftersträvat och normativt laddat men också möjligen riskfyllt. Innovation behöver inte föra med sig något gott, även om konceptet förknippas med löften om förbättring. Aldbury (2010) hävdar trots det att ett stadigt flöde av innovation i offentliga sektorn är nödvändigt för att fortlöpande förbättra offentliga sektorns tjänsteproduktion. Hartley (2005, 30) påpekar att offentliga sektorns innovation är försvarbar ifall innovationen leder till förbättring. Jordan (2014, 17) föreslår att innovation i offentliga sektorn borde berättigas moraliskt genom att exempelvis utgå från liberaldemokratiska demokrativärderingar, t.ex. pragmatisk problemlösning eller ansvarsfull experimentering. Ett annat alternativ kunde vara deltagandedemokratisk legitimering, vilket kan vara speciellt relevant i regionala utvecklingspolitiken. Att ständigt åberopa förändring är dock aningen motstridigt i offentliga sektorn där byråkrati lutar tillbaka på stabilitet, formell procedur och förutsägbarhet. I ett sammanhang som betonar kontinuitet och byråkratiska värderingar är innovation inte nödvändigtvis ens önskvärt, påpekar Denis, Langley & Rouleau (2005, 451). Trots det har de flesta västerländska offentliga sektorer omstrukturerats för att skapa förstärkt förnyelseförmåga genom att försöka åtgärda offentliga sektorns rigiditet och avveckla byråkrati (Crawford & Helm 2009).

Orsaken till stärkt innovationsfokus kan hittas från samhällseliga problems natur som kräver nya slags lösningar, men också från målmedvetna försök att stärka offentliga sektorns förnyelseförmåga. Förnyelsefokus kan härledas från NPM-doktrinen som uttryckligen strävar att förändra organisationernas sätt att fungera för att skapa förstärkt innovationsförmåga. Byråkratiska organiseringens förmodade brister ligger bakom företagsvärldens inflytande, påpekar Rainey & Chun (2005, 86). NPM-doktrinen har som diskuterats i kapitel två format kohesionspolitikens design, så för att förstå hur förnyelse skapas inom regionala utvecklingspolitiken kräver insikt i doktrinens antaganden.

I sin grund bygger NPM på att rucka om offentliga sektorns byråkratiska organisering till arrangemang av mer eller mindre autonoma organisationer som fungerar enligt en företagsvärlden logik (Peters & Pierre 1998, 232). Doktrinens panacé mot tröghet är att skapa frihet att utföra kombinerat med press att leverera (Verhoest, Verschuere & Bouckaert 2007). Autonomi förväntas skapa handlingsutrymme att identifiera möjligheter medan resultatkontroll och tävling

förväntas tvinga organisationer att förnya sig för att upprätthålla och förbättra prestation (Verhoest, Verschuere & Bouckaert 2007, 471–2). I och med NPM har starkare resultatfokus, ansvarsutkrävning och krav på att få valuta för pengarna inrotas i offentliga sektorerna (Crawford & Helm 2009). Fokus i NPM ligger dock på organisationernas inre funktion, medan de processer som ligger bakom offentliga sektorns utfall faller i skymundan (Peters & Pierre 1998, 232).

Stärkt innovationsfokus hänger också samman med uppkomsten nya former av samverkanstyrning eller interorganisatorisk *governance*, som betonar nätverk, partnerskap och marknadsmekanismer som kompletterande koncept till hierarkisk styrning (Peters & Pierre 1998). Orsaken till stärkt innovationsfokus här ligger i tanken om att engagera "outnyttjade" samhällsliga resurser med potential att förnya och förbättra. I samverkanarrangemang skapar ömsesidigt beroende aktörer tjänster och formar politikens utfall i komplexa processer (Osborne 2006, 384). Kombinerandet av privata och offentliga resurser, kollektiv problemlösning och minskad hierarkisk kontroll är kännetecknande för samverkanstyrning (Peters & Pierre 1998). Låg grad av formalisering i nya interaktiva samverkansformer kan dock ge handlingsutrymme för att skapa nya lösningar på samhällsliga problem.

Instrument som är lämpade för vertikal och horisontell koordination, t.ex. projekt, har vuxit fram på policyområden där problemen är komplexa och problemlösning bygger på interorganisatorisk samverkan (Sjöblom & Godenhjelm 2009, 170). Implementering med hjälp av projekt i partnerskap tillsammans med olika slags samhällsliga aktörer kan ses som ett sätt att möjliggöra samverkan. I dylika arrangemang engageras medborgarnas entreprenörsanda för att skapa innovationer i offentliga sektorn som annars uppfattas rigid och byråkratisk (Donahue & Zeckhauser 2011, 18). Kohesionspolitikens projektorganisering kan ses ett instrument för samhällsstyrning som bygger på förhoppningar om att förena rationalistisk NPM-organisering och informell och inkluderande samverkanstyrning och samhällslig problemlösning. Karakteristiskt i såväl NPM som för samverkanstyrning är att själva staten förväntas ha en begränsad roll. Staten förväntas styra strategiskt, men inte vara motorn för förändring. Milward & Proven (2003) talar metaforiskt om den urholkade staten (*hollow state*) där statens funktioner i allt högre grad utförs av tredje parter.

Förnyelse har blivit ett drivande värde för offentliga sektorn och organiseringen har justerats därefter, vilket dels åter stärkt fokus på förnyelse. För att stärka innovationsförmåga har offentliga sektorn influerats av företagsvärlden men också arrangemang för att samverkan som kan dra nytta av olika slags aktörers entreprenörsanda har vuxit fram. Organiseringen i offentliga sektorn kan anses allt mer innovationsvänlig, men vad innebär sist och slutligen innovation?

#### 4.2. Innovation i offentliga sektorn

Damanpour (1996, 694) ser innovation som ett sätt att skapa förändring i en organisation, antingen som reaktion på omgivningens krav, eller som ett sätt att påverka omgivningen. Osborne (1998:22) däremot ser innovation som införande av något relativt sett nytt i ett system, vilket skapar diskontinuitet och förändring. I praktiken kan detta innebära exempelvis en ny produkt, tjänst, teknologi eller administrativ procedur (Hage 1999, 599). Att innovation kan uppfattas som relativ förnyelse innebär dock inte att vad som helst nytt kan klassas som innovation. Ofta granskas graden av förändring, vilket i ofta behandlas som en balansgång mellan radikal och inkrementell innovation. Innovationens "nyhetsvärde" är viktigt för att förstå innovation men det är utmanande att avgöra huruvida en innovation är något alldeles nytt, påpekar Hage (1999, 600).

Hartley (2005, 27) identifierar spridning som en faktor som tydligt skiljer offentliga och privata innovationer. Antingen kan det nya skapas själv eller så kan det kopieras, vilket är vanligt i synnerhet i offentliga sektorn där nya förfaranden och idéer (t.ex. i form av *best practices*) sprids fritt från organisation till organisation. Innovationer sprids ofta i arrangemang för samverkan, påpekar Hartley (2005). Detta skiljer sig från företagen där innovationer kan tänkas hållas hemliga i och med att de kan erbjuda konkurrensfördelar.

I innovationsforskningen granskas ofta hurdana organisatoriska faktorer som bidrar till innovationer, främst som nya produkter och tjänster (Walker 2014; Osborne 2010). Produktinnovationer fångar dock inte särdeles väl förnyelse i offentliga sektorn i och med att offentliga sektorn helt enkelt oftast inte producerar produkter. Hartley (2005) påpekar vidare att det är viktigt att utveckla förståelse kring innovation i offentliga sektorn som är oberoende av företagsvärldens innovationsuppfattningar. Förändrad samhällsstyrning har skapat ett behov att

granska organisationernas interna funktion, menar Walker (2014, 22). NPM-doktrinen bygger rätt långt på att utveckla och effektivera organisationernas interna funktionssätt, vilket innebär att det är väsentligt att granska hur nya processer skapas. Också skiftet mot samverkanstyrning och nätverk innebär att funktionssätt och organiseringsmönster ständigt revideras (ibid.). Det finns följaktligen ett behov att granska de processer som ligger bakom produktionen av utfall i offentliga sektorn, oberoende av vad utfallet är. Nya processer, förfaranden och sätt att arrangera samverkan beskrivs av Moore & Hartley (2008) som *governance innovationer*. Med hänvisning till service-management litteraturen menar däremot Osborne (2010, 6) att processinnovationer ofta faller i skymundan och att medborgarens roll som samproducent av offentliga tjänster borde granskas.

OECD (2005, 49) definierar processinnovation som införande av en ny eller på ett signifikant vis förbättrad metod för produktion av något. Processer finns bakom produktion oberoende av vad man producerar. I offentliga sektorn och regionala utvecklingspolitiken kan utfallen t.ex. handla om tjänster, förbättrad koordinering, kunskapsproduktion eller stärkt företagsamhet. Processinnovationer belyser hur offentliga sektorn utvecklas. Walker (2014, 24) skiljer mellan organisatoriska processinnovationer och teknologiska processinnovationer. Organisatoriska processinnovationer handlar om förändring i strukturer, strategier och administrativa processer, medan teknologiska processinnovationer bygger på att införa nya förfaranden och system för tjänsteproduktion. I avhandlingen granskas empiriskt processinnovationer, i och med att denna innovationsform är särdeles väsentlig för offentliga sektorn. Processinnovationer behandlas som en enhetlig kategori av innovationer som bygger på förändringar i det sätt som utfall skapas i offentliga sektorn. Processinnovationer är relevanta i och med att förbättring i offentliga sektorn främst bygger på att hitta på nya och förbättrade sätt att skapa ändamålsenliga utfall. Att utgå från en relativt bred uppfattning om processinnovationer möjliggör att man på ett praktiskt vis kan fånga in den vidd av förnyelse som är kännetecknande för projekt i regional utveckling. Processinnovationer innefattar också nya processer och arrangemang för samverkan, d.v.s. vad Moore & Hartley (2008) kallar *governance innovationer*. Det är givetvis möjligt att granska mera mångfacetterade former av innovation (t.ex. Francis & Bessant 2005; Rowley, Baregheh & Sambrook 2011), men för

avhandlingens syfte och praktiska genomförbarhet räcker det att granska processinnovationer utgående från en bred operationalisering.

### 4.3. Tre förnyelseperspektiv

Ur litteraturen om NPM och samverkanstyrning har tre grundläggande drivkrafter identifierats som är av central betydelse för uppkomsten av innovationer vid implementering av regionala utvecklingspolitiken och på ett gott sätt illustrerar tvisterna mellan institutionella logikerna. Förnyelseperspektiven är *flexibilitet*, *kontroll* och *samverkan*. Förnyelseperspektiven fungerar som utgångspunkt för operationaliseringarna som ligger som grund för den statistiska analysen.

Det första perspektivet på förnyelse bygger på *flexibilitet* och autonomi och har sin teoretiska grund i *management*. Det andra perspektivet betonar betydelsen av *kontroll* och har sin teoretiska grund i *rational choice* -antaganden och principal-agent tänkande. De två första perspektiven är båda framstående i NPM-litteraturen, men har olika teoretisk bakgrund och representerar motstridiga drivkrafter bakom förnyelse. Det tredje förnyelseperspektivet bygger på *samverkanstyrning* och betonar organisationen i ständig interaktion med andra organisationer. Då regionala utvecklingsinsatser förverkligas i partnerskap bör analysen också innefatta interaktionsmönster med omgivande aktörer. Flexibilitets och samverkansperspektiven faller båda inom projektlogiken, men bygger på olika premisser. Flexibilitetsperspektivet bygger på managerialistisk frihet och lägger fokus på projektets inre funktion och rationell strävan efter nytta, medan fokus i samverkansperspektivet ligger på samarbete och kompromisser. Kontrollperspektivet däremot bygger på klassisk byråkratisk logik, där formell procedur, rapportering och resultatkontroll styr verksamheten.

#### 4.3.1. Förnyelse med flexibilitet

Det första förnyelseperspektivet bygger på frihet, autonomi och föränderlighet, vilket i detta arbete behandlas som flexibilitet. Flexibilitet är ett framträdande tema för postbyråkratisk organisering. Att behandla detta frihetsbetonande perspektiv som flexibilitet för med sig en möjlighet att på ett meningsfullt sätt föra samman interorganisatorisk samverkan och med projektledning. Flexibilitet beskriver generellt en form av anpassningsbenägenhet och föränderlighet. Vad flexibilitet uttryckligen innebär för utvecklingsprojekt och hur flexibilitet kan

operationaliseras diskuteras i kapitel fem. Här förs en generell diskussion om flexibilitet och förnyelse. Flexibilitetsperspektivet har sin grund i managementlitteraturen, där det finns en stark tilltro till målmedveten ledning av organisationer, alltså en form av managerialism. Att betona flexibilitet och autonomi är centralt för NPM-doktrinen. Genom management-influerade styrningsläror önskas generellt effektivisering och förnyelse i förvaltningen genom decentralisering och utlokalisering (Osborne 2006, 383). Önskan om mera flexibel offentlig organisering hänger samman med decentralisering av offentliga sektorn. I flexibilitetsperspektivet söks förnyelse ur organisationernas interna funktion och decentraliserat ledarskap. Decentralisering antas möjliggöra mobilisering av kunskap (t.ex. från operativa arbetet eller samarbetspartners) vilket är positivt för innovation (Hage 1999, 603–604).

I NPM-doktrinen önskas generellt starkare "management", alltså målmedvetet och aktivt ledarskap. I doktrinen upprepas ofta fraserna "*hands-on management*", "*let the managers manage*" och "*arm's length management*". De som leder organisationerna önskas ha faktiska verktyg att forma organisationernas verksamhet och ledarskapet skall vara synligt och tydligt. Frihet att leda förväntas föra med sig entreprenörsanda och innovation i och med att ledningen har operativ frihet att utforska möjligheter och förvalta resurser enligt eget tycke och kompetens. De organisationer som ansvarar för implementeringen förväntas vara organisatoriskt avskilda från politiken. (Hood, 1991; Osborne 2006, 379; Christensen & Laegreid 2001, 78)

Förmågan att skapa innovationer bygger följaktligen på bred autonomi. Genom att erbjuda decentraliserade och autonoma organisatoriska enheter frihet och ansvar för att genomföra kan problem lösas i det operativa arbetet utan hierarkiska hinder. Frihet och flexibilitet ger utrymme att utforska och förändra enligt eget omdöme, vilket antas leda till en stegvis effektiviserad förvaltning. Innovationsförmåga kan ses som en slags adaptivt beteende (Walker, Berry & Avellaneda 2015, 4). Tillräcklig operativ autonomi ger förutsättningar för att reagera på stimuli från omgivningen och en förmåga att pröva på nya saker och ständigt utveckla organisationen.

En studie av Wynen m.fl. (2014:60) studie ger stöd för grundläggande NPM-antaganden om att både autonomi och resultatkontroll har en positiv inverkan på



förnyelse, men de påpekar också att autonomi och kontroll samtidigt i själva verket kan hämma innovation. Boer & During (2001, 15) däremot framhäver betydelsen av flexibilitet för uppkomsten av processinnovationer. Denis, Langley & Rouleau (2005, 449) däremot har dock noterat att en entreprenörsorienterad och autonomibetonande syn på ledarskap är mera komplicerad i offentliga än i privata organisationer. Offentliga organisationer är sällan i sig fria utan snarare inneboende pluralistiska, vilket innebär att handlingsutrymme inte kan tas för givet (ibid.).

Enligt flexibilitetsperspektivet skall organisationer ha tillräckligt med frihet för att kunna genomföra förändringar enligt hur de som leder organisationerna uppfattar vara mest fördelaktigt. För att förstå hur flexibilitetsperspektivet bidrar till innovation måste man alltså granska, flexibilitet, föränderlighet och anpassning i och med att detta kan ses som konsekvenser av aktivt och autonomt ledarskap. Vad flexibilitet innebär uttryckligen för projektorganisationer diskuteras i kapitel fem. Att söka förnyelse utgående från managerialistisk frihet är i starkt kontrast med traditionell byråkrati som betonar förutsägbarhet och kontroll.

#### 4.3.2. Förnyelse med kontroll

Förnyelse som bygger på flexibilitet är alltså framträdande inom NPM, men i doktrinen härleds förnyelse också ur kontroll, vilket kan anses en aning kontraintuitivt. Kontrollperspektivet bygger på en byråkratisk logik där tanken är att resultatkontroll skall säkerställa planenligt genomförande. Om planen är att skapa förnyelse, följer resonemanget att mera kontroll, som kan säkerställer att planen verkligen uppfylls, borde sporra innovation.

Centraliserad kontroll är dock i direkt konflikt med tanken om decentralisering och autonoma enheter. NPM-doktrinen bygger på en klar distinktion mellan politik och förvaltning där kontrakt är den mekanism som säkerställer att politikens mål omsätts till konkreta utfall i form av exempelvis tjänster. Kontrakttänkande skapar klarhet och en grund för hierarkisk kontroll, anmärker Christensen & Laegreid (2001, 78). Kontrakttänkandet passar väl ihop med traditionell byråkratisk och hierarkisk förvaltning och bygger på en byråkratisk institutionell logik med fokus på planering, förutsägbarhet och kontroll och uppföljning. Projekt förväntas skapa förnyelse genom att göra det man kommit överens om att göra. Kontrakttänkande är kännetecknande för projektförvaltning (Sulkunen 2006). NPM kan beskrivas som

ett tve-eggat svärd där såväl ökad kontroll som ökad autonomi erbjuds som lösning för framgång och effektivisering av förvaltningen (Christensen & Laegreid, 78.).

Att kontrollera att saker görs enligt överenskommelse är ett sätt att sporra förnyelse, men också det sätt hur kontrollen de facto utövas har en betydelse. Offentliga sektorns kontrollarrangemang har kraftigt påverkats av NPM (Peters & Pierre 1998). Genom nyliberalt influerad samhällsstyrning har det banats väg för omfattande kontroll som bygger på prestationsindikatorer, monitorering och utvärdering (Christensen & Laegreid 2001, 89). Regelbunden prestationsmätning antas ha en tvingande effekt, *"force the managers to manage"* enligt NPM-jargon. Stärkt decentralisering, flexibilitet och operativ autonomi i förvaltningen har fört med sig omfattande hierarkisk resultatkontroll som ett sätt för att kompensera för förlorad administrativ och politisk kontroll över den operativa verksamheten. Christensen & Laegreid (2001, 82) uttrycker det uttömmande:

*"The price for devolution, flexibility, competition, autonomy, and discretionary power for the managers in many contrast is a more formal and rigid hierarchic control system by extensive use of contracts."*

För att organisationerna skall förbättra sin verksamhet krävs enligt NPM-doktrinen strikt fokus på den interna verksamheten och en klar och tydlig principal-agent - relation med resultatkontroll för att skapa incitament till förnyelse. Genom tydligare separering av politik och implementering har politiska kontrollen begränsats till att ställa vaga prioriteter, medan kontrollsystem upprätthåller någon form av politisk styrbarhet av offentliga sektorn. Resultatkontroll, monitorering och fokus på mätbara resultat kan dock leda till byråkratisering av det operativa arbetet, hävdar Abrahamsson & Agevall, (2009). Monitorering riktar uppmärksamhet på vad som är mätbart i arbetet och kontrollsystem som bygger på rapportering och uppföljning medför sannolikt omfattande administrativt arbete, vilket är bort från det egentliga arbetet (ibid.). Peters & Pierre (1998, 231) har påpekat att det är oklart ifall postbyråkratiska styrningsarrangemang över lag är mera effektiva än hierarkisk och byråkratisk organisering.

Nohria & Gulati (1996) hävdar att kontroll och innovation hänger samman med någon slags u-format samband, där både för mycket och för lite kontroll är

innovationshämmande. Man kan anta att det är centralt att utförande organisation har ett klart uppdrag i form av ett kontrakt som klargör vad som ska göras och att utföraren står till svars för att förverkliga det som lovats. Incitament för innovation kan bygga på t.ex. hot om att bli utan nytt kontrakt i framtiden, vilket i ett projektsammanhang kan innebära att projektägaren riskerar bli utan finansiering för ett fortsättningsprojekt. I och med kontrollperspektivet lägger fokus på implementering enligt vad man på förhand kommit överens om kan man dock ifrågasätta betydelsen kontroll som drivkraft bakom innovation. Speciellt i projektverksamhet kan överdriven kontroll bli innovationshämmande i och med att kontroll kan hota projektens anpassningsförmåga (Osipova & Eriksson 2013, 392). Därmed är det viktigt att granska inverkan av de arrangemang som erbjuder ett sätt för förvaltningen att övervaka organisationerna som implementerar politiken. I ett projektsammanhang måste man alltså granska projektens rapportering. Betydelsen av kontroll och projektbyråkrati diskuteras ingående i kapitel fem.

Då NPM är motstridigt och förespråkar både mera frihet och kontroll har doktrinen utsatts för kritik. Osborne (2006, 379) menar att NPM är inåtvänd till sitt fokus, vilket inte räcker för att hantera styrning av ett komplext och pluralistiskt samhälle. NPM lägger vikt vid vad som sker inom organisationerna, men beaktar inte växelverkan mellan de olika aktörer som i praktiken står för offentliga sektorns verksamhet (ibid.). Hur politikens utflöden sist och slutligen skapas förblir i skymundan. För att granska hur implementeringen de facto sker måste man rikta blickarna utåt från de enskilda organisationerna till de olika intraorganisatoriska arrangemang där politikens utfall tillsammans med olika samhälleliga aktörer sist och slutligen produceras.

#### 4.3.3. Förnyelse med samverkan

Förnyelseantaganden i NPM-doktrinen bygger i grunden på frihet att leda organisationer och kontrollarrangemang för att säkerställa att organisationerna leds väl. För att förstå processerna bakom förnyelse i offentliga sektorn, och i synnerhet regionala utvecklingspolitiken präglas av nya former av samverkansarrangemang, bör man granska hur organisationer interagerar med olika samhälleliga aktörer och deltar i nätverkssamarbete.

Drivkrafterna bakom innovation i offentliga sektorn ligger ofta utanför själva organisationen. Innovation kan spurras av omgivningens krav, i form av ändrad reglering, resursbrist eller kundkrav (Walker 2014, 22). Hartley (2005, 32) menar att ett gott grundantagande att utgå från att organisationer måste förnya sig helt enkelt på grund av att världen är dynamisk. Organisationernas handlingsutrymme och möjligheter till framgång formas i allmänhet av flera olika slags intressenter av varierande betydelse (Friedman & Miles 2006). Kohesionspolitikens partnerskapsprincip förväntas stimulera samarbete olika aktörer emellan som kan föra med sig innovation (Europeiska Kommissionen 2014, 11). Omgivningsinteraktion är följaktligen en grundläggande aspekt att beakta då man granskar hur innovationer skapas inom regionala utvecklingspolitiken. Intressenter är inte endast del av en passiv och abstrakt "omgivning" utan är ofta aktiva aktörer med egna agendor och preferenser (Friedman & Miles 2006, 133). Externa faktorer är alltså betydande för innovation, men organisationens interna sätt att fungera inverkar på hur de externa faktorerna tas emot och omvandlas till utfall i organisationen. Att granska hur externa och interna faktorer hänger samman är ett grundläggande för avhandlingen. Oerlemans, Meeus & Boekman (1998, 307) visar hur interorganisatoriska nätverk är betydande för innovation, vilket tyder på att uppkomsten av innovationer bör förstås som en aktivitet som är invävd i ett bredare sammanhang. För att förstå innovation måste man granska organisationens interaktionsmönster, de arrangemang av samverkan med olika samhälleliga aktörer som projektet interagerar med.

Projektbaserad implementering genom partnerskap kan erbjuda möjligheter för samverkan som öppnar upp offentlig verksamhet för deltagande och gemensam problemlösning. Sådana inkluderande arrangemang för att implementera politiken kan förstås som en form av s.k. *collaborative governance*. Ansell & Gash (2008, 544) definierar denna slags samverkan som:

*"A governing arrangement where one or more public agencies directly engage non-state stakeholders in a collective decision-making process that is formal, consensus-oriented, and deliberative and that aims to make or implement public policy or manage public programs or assets."*

I allmänhet kan icke-byråkratisk och involverande implementering med olika slags aktörer som kan skapa förutsättningar för innovativa lösningar, noterar Sjöblom & Godenhjelm (2009, 179). Intressant beträffande denna form av samverkan är betydelsen av formella strukturer. Ansell & Gash (2008) betonar att samverkan bör bygga på någon form av formell process eller struktur, vilket kan tänkas erbjudas just i ett projekt. I allmänhet verkar det dock som att det att verksamheten sker utanför formella byråkratiska strukturer är centralt för innovativ samverkan. Donahue & Zeckhauser (2011, 18) påpekar att samverkan erbjuda offentliga sektorn nyttan av medborgarnas entreprenörsanda, vilket kan leda till nytänkande och flexibla lösningar. Sørensen & Torfing (2013) är på samma linjer och hävdar att samverkan med olika slags aktörer i nätverk kan vara en drivkraft för innovation i offentliga sektorn. Samverkan antas dock kunna förstärka offentliga sektorns kapacitet genom att skapa flexibilitet i de sätt som offentliga sektorn uppfyller politiska målsättningar (Donahue & Zeckhauser 2011). Sjöblom & Godenhjelm (2009, 178) för i liknande resonemang fram att regionala utvecklingsinsatser med ett stort antal olika samhällsliga aktörer kan ha kraft att förnya politiska och administrativa förfaranden.

Problemlösning i arrangemang för samverkanstyrning kan ge upphov för innovationer, men detta kommer inte utan risker. Auktoritetsmönster vara oklara och sammanlänkandet av olika aktörer kan vara problematiskt på grund av olika intressen (Donahue & Zeckhauser 2011, 18). Samverkan gör även ansvarsutkrävningen knepig. Då hierarkisk ansvarsutkrävning saknas ställs stora krav på koordinering, noterar (Sjöblom 2006, 72). Detta indikerar på att en viss grad av formalitet och struktur är nödvändigt för framgångsrik samverkan. Överensstämmelse mellan intressenters värderingar, identiteter och grundläggande antaganden är också betydelsefullt för framgångsrikt intressentsamarbete (Friedman & Miles 2006, 133). Då framgång hänger på att förstå varandra och skapa något tillsammans kan olika institutionella logiker sätta käppar i hjulet för framgång. Deltagande företag, föreningar eller representanter från offentlig förvaltning kan ha fundamentalt olika utgångspunkter, förväntningar som kan leda till missförstånd och konflikter. Att inkludera olika slags aktörer kan vara kostsamt i termer av tid, resurser och koordinering, vilket hänger samman med balansgången mellan systemeffektivitet och deltagande.

Att endast passivt exponeras för omgivande aktörer, initiera samarbete eller delta i nätverk är sannolikt inte tillräckligt för att innovationer skall skapas. För att innovationer skall uppstå borde organisationen ha en förmåga att förvandla abstrakt samverkan till konkreta utfall. Idéer måste omarbetas till handling. Hage (1999, 604) menar att en slags organisatorisk förmåga att snappa upp signaler och kunskap ur omgivningen är viktigt för innovation. Cohen & Levinthal (1990) kallar denna slags förmåga att anamma kunskap för "*absorptive capacity*", alltså absorptionskapacitet. Man kunde anta att mera samverkan kunde bidra till mera innovationer ifall organisationen är responsiv gentemot omgivningen och har en förmåga att lära sig av andra samhällsliga aktörer. Walker (2014, 39) menar att organisatorisk inläring är ett sätt att uppta influenser från en omgivning till organisationen. För projekt kan man se flexibilitet som en mekanism för att snappa upp idéer ur omgivningen. Förändringar torde vara ett resultat av inläring och insikt.

Donahue & Zeckhauser (2011, 24) menar att nyckeln till lyckad samverkan ligger i att hitta partners som är pålitliga. Om offentliga aktörer kan genuint göra samarbetet genuint "gemensamt" kan projektets handlingsutrymme öka, vilket skapar förutsättningar för innovativ problemlösning, argumenterar Donahue & Zeckhauser (2011). Friedman & Miles (2006, 159) tänker i likande banor om samarbete med intressenter och skriver att genuin dialog och vilja att lära sig från varandra är viktigt för att nya idéer skall få genomslagskraft. Zadek & Raynard (2002, 11) föreslår att intressentengagemangets kvalitet kan förstås utgående från tre dimensioner, nämligen *procedur-, respons- och utfallskvalitet*. Procedurkvalitet handlar om hur ändamålsenliga procedurerna för deltagande är i förhållande till deltagandets syfte, vilket ger stöd för tanken om att någon grad av formalitet behövs för framgångsrik samverkan. Kvalitén av responsförmåga handlar däremot om organisationens kapacitet att på ett koherent och ändamålsenligt sätt hantera deltagande aktörernas åsikter, preferenser och idéer. Responsförmåga handlar om organisatorisk inläring, att organisationen verkligen är mottaglig och öppen för varierande preferenser som kan utveckla samarbetet. Inläring hänger samman med den tredje dimensionen, nämligen utfallskvalitet, vilket handlar om hur organisationen formar det man lärt sig till konkreta utfall i organisationen. För engagemang av hög kvalitet bör det finnas mekanismer som för samman deltagande

med organisationens beslutsfattande. I utvecklingsprojekt kunde projektens flexibilitet ses som en mekanism som pekar på inläring och möjliggör att engagemang av olika slags aktörer framgångsrikt kan omformas till konkreta utfall, t.ex. i form av innovationer.

Krafter bakom innovation har i detta kapitel härletts ur tre övergripande teoriflöden som är sinsemellan motstridiga. Perspektiven fungerar som en grund för att empiriskt hantera den projektbaserade förvaltningens konfliktfyllda logiker. Diskussionen om förnyelseperspektiv har förts på en övergripande nivå, med endast begränsad kontaktyta till projektledning och konkreta aktiviteter i utvecklingsprojekt. I följande kapitel övergår diskussionen till projektorganisationens inre funktion, till frågor kring vad som egentligen sker i projekten. Fokus i diskussionen ligger på projektflexibilitet och dess betydelse för responsiv samverkan och framgångsrik produktion av innovationer. Projektets flexibla och frihetsbetonande sida ställs i kontrast med dess byråkratiska sida och projektorganiseringens inneboende fokus på planering och kontroll.

## 5. Byråkrati och flexibilitet i projektorganisationer

I de föregående kapitlet har det redogjorts för offentliga sektorns förnyelseiver som hänger samman med strävan att avverka byråkratiska organiserings förmodade tröghet. Projektbaserade förvaltningens motstridighet har konceptualiserats som tvist mellan samtidigt närvarande institutionella logiker och tre förnyelseperspektiv har diskuterats för att konkretisera resonemang och antaganden som logikerna vilar på. I detta kapitel övergår diskussionen konkret till projektet som förvaltningsinstrument som medel för att åstadkomma innovation i regionerna. Litteraturgranskningen visar att uppfattningen om projektet som ett dynamiskt och handlingsbenäget instrument kan ifrågasättas på grund av organisationsformens planerings- och kontrollbetonande, d.v.s. byråkratiska egenskaper. Kontrollorientering riskerar begränsa projektens handlingsutrymme och förmåga att skapa innovationer. Inledningsvis diskuteras projektet som organisationsform och dess ökande popularitet, varefter diskussionen övergår till organisationsformens motstridiga natur och dess konkreta uttrycksformer.

### 5.1. Projekt, projektifiering och organiseringsparadoxer

Projektet är en organisationsform som består av en engångsuppgift med specifika prestationsmål och aktivitet avgränsad till en specifik tidsperiod (Packendorf 2003, 20). Projekt har en början och ett slut, en klart definierad omfattning och begränsade resurser (Project Management Institute, 2015). Projekt handlar om tidsbundna insatser, bundna till en projektlivscykel, för att uppfylla utsatta målsättningar, inom specifika tidsramar med en specifik budget. Projekt kan förstås i kontrast till mer eller mindre permanenta organisationer. Lundin & Söderholm (1995, 439) menar att projekt som en temporär organisation bäst kan förstås utgående från handling, projektet ska få saker att hända och åstadkomma något. Tid, uppgift, team och förändring är centrala koncept för att förstå projektverksamhet (Lundin & Söderholm, 1995, 437–443). Uppgiften som utförs i projektet ger organisationen legitimitet. Uppgifterna brukar att vara unika och abstrakta, vilket ställer krav på flexibilitet och kreativitet i genomförandet. Tid däremot kan i ett projektsammanhang förstås som en resurs, precis som materiella resurser. Projekt existerar runt ett team där skapandet av engagemang är centralt för att lyckas skapa förändring. Förändring betonas också av Sahlin-Andersson & Söderholm (2002, 16)



som konstaterar att projekten i offentliga sektorn är medel för att bryta loss från byråkrati och stabilitet. Permanenta organisationer står för kontinuitet och rutin, medan projektet står för förändring och förnyelse. Projektets popularitet hänger samman med att förändring, inlärning och innovationer har blivit trendiga teman inom management (Hodgson 2004, 85).

Projekt används flitigt inom t.ex. IT- eller byggbranschen, men på senare tid har projektorganisering blivit vardag också i offentliga sektorn, speciellt inom regionala utvecklingspolitiken. I offentliga sektorn ger projektverksamheten en särprägel åt organiseringen i form av normer, regler och förväntningar (Godenhjelm, Lundin & Sjöblom 2014, 325). EU:s strukturfonder är en betydande drivkraft som ligger bakom projektorganiseringens spridning (ibid.). Projektet används så frekvent i offentliga sektorn att det till och med börjat diskuteras om en *projektifierad* offentlig sektor eller ett *projektsamhälle* där offentliga insatser görs inom ramen för program, ingreppen är temporära och förverkligas genom partnerskap utgående från en klar kontraktlogik (Sulkunen 2006, 17–19).

Projektets popularitet hänger samman med de motstridiga förväntningar som ställs på projektet. Hodgson (2004, 84) påpekar att projektet brukar uppfattas som en organisationsform som kan hantera flexibilitet, flytande arbetsroller och förändring, utan att offra byråkratiska organiseringens disciplin, förutsägbarhet och kontroll. Skiften i samhällelig styrning mot samverkan och nätverk har också banat väg för projektifiering. Projekt kan erbjuda en struktur för informellt samarbete. Sjöblom (2006, 72) påpekar att projektet är ett medel för att skapa sektoröverskridande koordinering i styrningsarrangemang där de statliga institutionerna bär ansvaret, men har allt mindre inflytande över verksamheten. Samtidigt som projektet skall skapa förändring kan organisationsformen således också ses som ett medel för att skapa kontroll och såväl horisontellt som vertikalt integrerad implementering.

En betydande drivkraft bakom projektens popularitet är alltså antaganden om att projekt kan erbjuda strukturerad, kontrollerad och effektiv verksamhet och samtidigt erbjuda möjligheter att experimentera, frigöra sig från tidigare verksamhet och skapa något nytt. Abrahamsson och Agevall (2009, 39) påpekar att projekt bygger på "dubbla löften" och står både för det befriande och gränsöverskridande men också för det rationella och målinriktade. Osipova &

Eriksson (2013, 392) påpekar att projekt formas av en balansgång mellan kontroll och flexibilitet. Huruvida organisationer över lag kan hantera dylikas tvetydigheter är en omtvistad fråga, påpekar Geraldi (2008, 349–350). Det finns dock empiriskt belägg för att projekt kunde klara av att hantera formalisering och strukturering samt flexibilitet samtidigt. I en studie om innovationer i projekt påpekar Tatikonda & Rosenthal (2000, 421) att såväl formalitet som flexibilitet samtidigt är viktiga egenskaper för att innovationer skall uppstå. Flexibilitet har inom regionala utvecklingspolitiken konstaterats vara en viktig mekanism för anpassning till yttre kriser (Hillo 2013). Trots att god planering och strukturerad verksamhet i projektledningslitteraturen ofta anses vara viktigt för framgång, påpekar Dvir & Lechler (2004, 2) att senare projektforskning i själva verket börjat ifrågasätta betydelsen av förhandsplanering och planenligt genomförande. Anpassning av planer och målsättningar under projektets gång är centralt för att säkerställa framgång (ibid). Till följande diskuteras flexibilitet och kontroll ingående uttryckligen med tanke på projektorganisationer för belysa vad koncepten i praktiken för med sig.

## 5.2. Flexibilitet och projektorganisering

Att hantera och operationalisera mångtydiga teoretiska koncept som "frihetsskapande" och "autonomi" är utmanande i och med att koncepten är rätt abstrakta och är utmanande att förankra i praktiska arbetet. Projektets frihet och förmåga att bryta sig loss hanteras i detta arbete som flexibilitet i och med att flexibilitet är empiriskt hanterbart då man granskar projekt. Dessutom erbjuder flexibilitet möjligheter att förena interorganisatorisk samverkan med intraorganisatorisk projektledning och belyser således speciellt väl projektlogiken. Flexibilitet brukar i allmänhet förstås som något önskvärt (Abrahamsson & Agevall 2009, 52) och projekt porträtteras ofta som en postmodern symbol för anpassning och flexibilitet (Sjöblom & Godenhjelm 2009, 174). Sjöblom, Löfgren & Godenhjelm (2013, 3) påpekar att projektformen ger löften om icke-byråkratisk organisering av byråkratiska enheter. Men vad innebär begreppet och vad har det för betydelse för projektbaserade regionala utvecklingsinsatser?

Inledningsvis kan flexibilitet uppfattas som en strategisk egenskap. Volberda (1996, 361; 1997, 170) ser flexibilitet som en slags förändringsbenägenhet som skapar

kapacitet för att upprätthålla kontroll och styrbarhet av organisationer. En organisation uppvisar strategisk flexibilitet ifall den är benägen till kvick och mångsidig, icke-rutinartad respons på oförutsedda händelser, vilket förutsätter en funktionellt och värdemässigt integrerad organisation (Volberda 1998). Aktörerna som arbetar i organisationen bör alltså ha en gemensam uppfattning om vad man egentligen håller på med och hur saker fungerar. Uttryckligen för projekt kan flexibilitet ha olika slags innebörd beroende vems perspektiv man tar. Betraktar man projektet endast som ett instrument i förvaltningen kan projektet ses som en integrerande mekanism (Sjöblom 2006, 80) som på en övergripande nivå kan ge upphov till strategisk flexibilitet i och med dess betydelse för koordinering i samverkanarrangemang. Friedman & Miles (2006, 177) menar med liknande tankar att flexibilitet kan skapas genom partnerskap där strukturellt enskilda enheter förs samman genom att parterna får kontroll över varandras aktiviteter. Den bärande idén med strategisk flexibilitet är att skapa utrymme för kreativa lösningar genom såväl enkellooplärande som dubbellooplärande då organisationen utsätts för såväl yttre som inre stimulans (Gjerding 1999, 14). Flexibilitet kan vara både proaktivt och reaktivt handlande, påpekar Gjerding (1999, 12). Att vara flexibel innebär att upprätthålla organisationens styrbarhet, att hålla genomförandet på räls. Flexibilitet handlar om att säkerställa att rätt insatser görs och att dessa insatser görs på rätt vis, alltså att säkerställa effektivt genomförande.

### 5.2.1. Projektflexibilitet

Projekt kan potentiellt ge upphov till strategisk flexibilitet i och med projektets roll som integrerande mekanism i samhällsstyrning. Enskilda projekt kan dock också vara mer eller mindre flexibla. Projektflexibilitet är den form av flexibilitet som är mest betydande för detta arbete. Husby m.fl. (1999, i Olsson 2006, 67) ser projektflexibilitet som förmåga att anpassa projektet till osäkerhet, vilket är en god startpunkt för att hantera projektflexibilitet. Osäkerhet behöver inte nödvändigtvis vara något negativt, utan osäkerhet hänger tätt samman med såväl möjligheter som hot för organisationen. Flexibilitet kan enligt Olsson (2006, 69) innebära förändringar i projektets innehåll och omfattning (*project scope*). Denna grundläggande flexibilitetsform är allt dyrare och svårare att göra ju längre tid det går i projektet, vilket har att göra med att ju mera tid det går, desto mera resurser

har gått åt till att förverkliga enligt den ursprungliga planen (ibid.). Därmed är det förståeligt att förändringar inte nödvändigtvis är önskade. Olsson (2006) identifierar två grundläggande strategier som kan identifieras för att hantera förändring i omfattning och innehåll. Projektorganisationen kan försöka undvika förändring helt och hållet eller så kan man alternativt försöka minska negativa inverkan av den förändring som uppstår (ibid.). Cui & Olsson (2009, 448–449) menar dock att på förhand förberedda förändringar i projektets innehåll och omfattning kan skapa struktur och kontroll i projekt som en del av projektets riskhantering. Ju mera osäkerhet projektet tåmpas med, desto större är behovet av att planera för möjliga scenarier på förhand, påpekar Cui & Olsson (2009, 453). Olsson (2006, 67) urskiljer även process- och produktflexibilitet som former av flexibilitet i projekt. Processflexibilitet innebär flexibilitet i projektets beslutsprocess, medan produktflexibilitet handlar om hur slutprodukten som projektet skapar kan användas (Olsson 2006, 68). Processflexibilitet kan uppnås genom att skjuta upp eller låta bli att "låsa" projektspecifikationer (*late-locking*), genom att fatta beslut stegvis under projektets gång eller genom riskhantering (ibid.).

Dvir och Lechler (2004, 4) däremot diskuterar förändringar i projekt och skiljer mellan förändringar i planen (*plan-changes*) och förändringar i målsättningar (*goal-changes*). Planändringar handlar om att anpassa sig genom att justera den process som möjliggör måluppfyllelse, medan förändring i målsättningar för med sig formella ändringar beträffande vad man strävar åstadkomma med projektet. Geraldi (2008) har en liknande och enkel syn på flexibilitet och utgår från konkreta ändringar i projekt. Enligt Geraldi (2008) kan flexibilitet förstås som ändringar i vad man gör (omfattning och innehåll), hur man förverkligar projektet (processen) och hur projektet leds (resursanvändning). Då man granskar anpassning, föränderlighet eller flexibilitet i projekt verkar det vara speciellt viktigt att granska vad som egentligen sker i projektet och hur detta ändrar. Det är viktigt att hantera föränderlighet beträffande projektets plan, kontraktet som berättar vad man egentligen skall åstadkomma. Likväl är det viktigt att granska processerna som skall leda till det önskade utfallet, det är viktigt att granska flexibilitet beträffande hur projektet genomförs.

Viktigt att minnas då man hanterar flexibilitet är att osäkerhet per definition med sig att man inte vet vilken slags osäkerhet man i framtiden måste kontra, vilket innebär att ju mera riskhantering det behövs, desto svårare är det att genomföra. I och med att projektledningen osannolikt på förhand vet vilka slags händelser de borde förbereda sig på innebär det att det utöver inplanerad flexibilitet också kan behövas reaktiv flexibilitet. Speciellt då projektets resultat är beroende av flera samarbetspartners insatser är det orimligt att anta att det skulle vara möjligt att uttömmande på förhand förbereda sig för förändring. Intressant med Cui & Olssons (2009) uppfattning om flexibilitet är att flexibilitet uttryckligen ses som ett sätt att skapa kontroll, vilket stämmer väl överens med Voberdas syn på flexibilitet som medel för att skapa hanterbarhet. I och med flexibilitetens betydelse är att upprätthålla styrbarhet är det inte fruktbart att uppfatta flexibilitet som en absolut motpol till planenligt och kontrollerat genomförande.

Projektflexibilitet har också granskats utgående från ett finansiellt perspektiv, där flexibilitet kan öka projekts värde genom att minimera negativ risk och hålla möjligheter öppna för positiv risk (t.ex. Yeo & Qui 2003; Cruz & Marques 2013). Perspektivet bygger alltså på att skapa en projektdesign som möjliggör utnyttjandet av positiv risk. Den form av flexibilitet som granskas i avhandlingen kan också ses som åtgärder för att dra nytta av positiv risk, men ett uttryckligt finansiellt perspektiv beaktas inte i avhandlingen.

En nordisk syn på flexibilitet ges däremot av Abrahamsson & Agevall (2009, 52) som menar att *yttre flexibilitet* bygger på att projekt används i taktiskt syfte av centrala aktörer för att skapa handlingsutrymme. Här skapas projekt för att de anses lätta att omformulera och förändra vid behov. *Inre flexibilitet* handla däremot om det hur projekt möjliggör skräddarsydda regler och normer som avviker från den permanenta organisationen (Abrahamsson & Agevall 2009, 53). Detta innebär att projektet kan legitimera något som annars skulle vara oacceptabelt. Inre flexibilitet verkar handla om låg grad av formalitet som tillåter experimentering och som ofta ses som grunden för skapande av kreativa lösningar i samverkansarrangemang. Såväl yttre som inre flexibilitet belyser en slags projektlogik som uttryckligen bygger på att göra saker på nya sätt och bryta loss från permanenta verksamheten. Inre flexibilitet är dock ett rätt vagt och svårdefinierat koncept. Det är troligt att inre

flexibilitet hänger samman med övriga flexibilitetsformer som tidigare diskuterats i och med att experimentering och kreativitet sannolikt medför ändringar beträffande hur projektet genomförs, vad projektets omfattning och innehåll skall vara och hur projektet använder sina knappa resurser. Det är alltså sannolikt att olika former av flexibilitet hänger samman med varandra.

### 5.2.2. Responsförmåga och risker med projektflexibilitet

Abrahamsson & Agevall (2009, 53) noterar med hänvisning till Silfverberg (1996) hur flexibilitet också kan betraktas som en etisk princip. Flexibilitet som en etisk princip handlar om förmåga att anpassa sig till t.ex. brukare eller medborgare, vilket är speciellt betydande i offentliga sektorn. Speciellt i samverkanarrangemang kan flexibilitet som responsivitet mot omgivande aktörer vara betydande för projektets förmåga till inläring och experimentering. Ändringar i hur projektet genomförs och vad man egentligen sysslar med i projektet kan alltså ha ett värde för vad Zadek & Raynard (2002) kallade respons- utfallskvalitet vid intressentengagemang, alltså mottaglighet för varierande preferenser som kan utveckla samarbetet och mekanismer för att förvandla preferenser till organisatoriska utfall, t.ex. i form av innovationer.

Flexibilitet som responsivitet gentemot medborgare eller andra samhällseliga aktörer är inte endast betydande för att öppna upp för kreativ problemlösning, utan responsivitet kan ha ett betydande värde för demokratisk samhällsstyrning. Flexibilitet som en etisk princip kan nämligen förstås som ett uttryck för vad Peters (2011) kallar "*output demokrati*", där demokratisk legitimitet bygger på deltagande på "utfallssidan" av politiska systemet, vid politikens implementering. Schmidt (2013:2) däremot påpekar att inkludering och responsivitet i samverkansprocesser, vilket i praktiken projekt ofta är, kan förstås som "*throughput*" legitimering av politiken, istället för legitimering t.ex. genom effektfulla resultat. Responsivitet i regionala utvecklingsprojekt kan alltså ses ha ett betydande demokrativärde.

Trots allt detta för flexibilitet inte endast gott med sig för projekt. Ett allmänt problem i projektverksamhet som hänger samman med lösa tyglar och flexibilitet är *scope-creep*, alltså stegvis utvidgning av projektets omfattning och innehåll, vilket kan riskera att göra projektet ogenomförbart. Speciellt i projekt som för samman flera olika slags aktörer till samverkan kan tänkas löpa risk för ständig utvidgning

och förlorat fokus. Flexibilitet som ändrade målsättningar kan ha en negativ inverkan på projektets framgång, konstaterar Dvir och Lechler (2004, 12–13). I projektledningslitteraturen betraktas förändringar främst som hot för projektets inre effektivitet (*efficiency*). För att maximera inre effektivitet krävs strukturerat arbete, klar projektdefinition samt genomförande enligt plan, hävdar Olsson (2006, 66–68). Speciellt i slutskedet av projektlivscykeln är flexibilitet sällan önskvärt. Flexibilitet torde däremot ha en positiv inverkan på yttre effektivitet (*effectiveness*). Genom flexibilitet kan man nå bättre resultat och effekter på bekostnad av inre effektivitet (Olsson, 2006, 66–68). Olssons syn beaktar dock otillräckligt det faktum att det finns olika former av flexibilitet som kan ha olika inverkan på såväl projektets inre som yttre effektivitet. Exempelvis förändringar i hur projektet förverkligas kan leda till förbättrad inre effektivitet ifall det visar sig att det nya sättet helt enkelt är mera fungerande. I sådana fall är det värt att göra förändringar, även om planenligt genomförande skulle hotas. Beträffande implementering av regional utvecklingspolitik kan denna slags flexibilitet innebära att man i ett utvecklingsprojekt gör ändringar efter att man t.ex. inser att ett nytt sätt att stöda företagens internationalisering kunde ge bättre resultat. Väsentligt här är närmast att man inte kan anta att flexibilitet kategoriskt skulle påverka vare sig inre eller yttre effektivitet i projekt. Det är rimligt att anta att om det finns en verklig och välmotiverad orsak bakom flexibilitet, så torde projektet bli mera framgångsrikt ifall ändringar sker. Bakom förändring torde finnas insikt om att projekt kunde förverkligas på ett bättre vis eller att man borde göra andra saker för att skapa bättre resultat. Även i situationer där flexibilitet skulle medföra försämrade inre eller yttre effektivitet kan man anta att förmågan att skapa innovationer inte försämras i och med att flexibilitet hänger samman med att experimentera och prova sig fram.

Följaktligen kan man anta att flexibilitet generellt är något positivt för projekten, även om effekterna kan vara mångtydiga och hota effektivt genomförande. Exempelvis en studie om italienska kohesionspolitiken visas att resursbrist skapad av ekonomiska krisen under programperioden 2007-2013 ledde till att såväl projektledare som lokaladministration tvingades experimentera med nya förfaranden och metoder, vilka slutligen ledde till mera framgångsrika insatser (Vecchi, Brusoni & Borgonovi 2014, 267). I allmänhet kan dock resursbrist leda till överdrivet strikt budgetkontroll, vilket kan vara ett hinder för flexibilitet i och med

att det då kan saknas en förmåga att rikta om resurser (Walker 2014, 25). Å andra sidan kan man anta att brist på resurser kan sporra innovation och flexibilitet i och med att brist kan tvinga en att tänka om vad man egentligen håller på med och hur man skall uppnå resultaten.

### 5.3. Projektet och (av)byråkratisering

I ovanstående diskussion konstaterades att flexibilitet i projekt främst kan förstås som förändringar i vad man gör i projektet och hur det förverkligas. Projektflexibilitet kan vara betydande för att möjliggöra framgångsrikt samarbete med olika slags samhälleliga aktörer som tillsammans formar politikens utfall. Projektet kan också ha ett värde för förvaltningens strategiska flexibilitet i och med dess värde för koordinering. Även om projekts popularitet hänger samman med förhoppningar om icke-byråkratisk organisering, så är själva organisationsformen märkbart kontrollorienterad och möjligen byråkratisk. Projektet bygger på påfallande rationalistiska antaganden om implementering där planering kommer före handling och handling leder till önskade resultat, förutsatt att man planerat tillräckligt väl och det finns kontrollmekanismer som säkerställer planenligt förverkligande.

Projektbaserad implementering hänger samman med strategisk styrning och kontrollsystem som kan skapa rigiditet i offentliga sektorn, men också själva projektarbetets teknisk-rationella natur kan tänkas stå som hinder för flexibilitet och innovation. Organisationsformens relation till förnyelse och anpassning är alltså inte alldeles enkel. Ifall projektarbetets byråkratiska sida blir dominerande kan man ifrågasätta ifall projekt har tillräckligt handlingsutrymme för att skapa innovativa lösningar i samverkan med projektpartners. Till näst diskuteras projektets tilltro till rationell planering och byråkratisk kontroll som riskerar hota regionala utvecklingspolitikens nyskapande och kreativa sida.

#### 5.3.1. Tilltro till planering och uppspjälkning

Projektet förknippas med förnyelse och att bryta vedertagna beteendemönster (Jensen, Johansson & Löfström 2013, 123–125). Då något behöver utvecklas eller ett problem behöver lösas kan man tillsätta ett projekt. Offentliga förvaltningen däremot bygger på fundamentalt olika logik. Institutionaliserade beteendemönster, inkrementell förnyelse, tradition och styrning genom lag kännetecknar traditionell



förvaltning (ibid.). Projektet brukar förstås som en form av postbyråkratisk organisering som bygger på ett paradigmskifte mot flexibilitet och nätverksorganisering framom hierarkier och byråkrati, menar Hodgson (2004). Också Sulkunen (2006, 18) konstaterat att den verksamhetslogik som formar projektverksamhet är i stark kontrast med traditionell byråkratisk förvaltning. Trots det bygger projektledningsläran precis som den offentliga byråkratin på en stark tilltro till rationell planering, förutsägbarhet, regler och kontroll.

Partington (1996, 17) konstaterar att projektledningsläran ursprungligen vuxit fram på grund av att det funnits ett behov att rationalisera och skapa ordning i komplexa system. Projekt finns för att skapa ordning och förverkliga något på ett målmedvetet vis. Jensen, Johansson & Löfström (2007, 22) stöder tanken och menar att projekt både kan hantera och reducera komplexitet. Dvir och Lechler (2004) påpekar att projektplanering alltid varit ett viktigt tema inom projektforskningen och att god planering och planenligt förverkligande brukar anses vara nyckeln till framgång. Projektet bygger i allmänhet på grundläggande rationalistiska antaganden om kontroll och förutsägbarhet medan betydelsen av t.ex. osäkerhet ofta ignoreras (Brady & Hobday 2011, 3). Kreiner (1995) menar att rationell planering inte kan säkerställa framgång i en dynamisk omgivning. Projektarbetets byråkratiska sida bygger främst på projektarbetets kontrollerade arbetsmetoder, en stark tilltro till planering samt de omfattande administrativa systemen för resultatkontroll och övervakning som en del av nya arrangemang för samhällsstyrning.

Projektarbetets metoder lägger stor vikt vid förutsägbarhet och en av de mest grundläggande effekterna av projektarbete är ökad kontroll (Hodgson 2004, 87; Hodgson 2002, 810; Partington 1996, 18). Genom hela projektlivscykeln har projektarbetet en teknokratisk betoning, där planering föregår handling (Hodgson 2004, 87), vilket är i skarp kontrast till vad Lundin & Söderholm (1995) anmärkte om betydelsen av handling. Då projektlivscykeln dessutom presenteras nästan som en lagbundenhet som något som alla projekt per definition genomgår, undergrävs motståndet mot fragmentering och byråkratisk övervakning av projektarbetet, hävdar Hodgson (2004, 87). Omfattande och detaljerad planering och nedbrytandet av projekt i små beståndsdelar och arbetspaket är metoder och tekniker som

illustrerar projektarbetets teknisk-rationella sida. Gantt-scheman och s.k. WBS-strukturer (*work breakdown structure*) är goda exempel på denna uppsplittring av arbetet. Uppspjälkning av arbetet möjliggör noggrann och detaljerad kontroll över verksamheten (Hodgson 2004, 87). Crawford (2005, 12) har visat att användning av traditionella projektledningsmetoder inte gör projektens prestation bättre granskat utgående från högre ledningens uppfattningar om projektets prestation. Abrahamsson & Agevall (2009, 40–48) hävdar däremot att projektorganisering med övervakning och resultatkontroll i själva verket skapar omfattande byråkratisering i den operativa verksamheten i form av administrativt arbete. Abrahamsson & Agevall (2009) påpekar att resurser som är riktade till operativ verksamhet egentligen ofta går åt till administrativa uppgifter, t.ex. ansökningar, planering, rapportering och redovisning över vad man gjort och hur finansieringen använts. I projektarbetet går således mycket tid åt till formaliteter. Både Hodgson (2004) och Jensen, Johansson & Löfström (2007) har rätt illustrativt konstaterat att projektet egentligen kunde betraktas som moderna uttrycksformer för *scientific management*. Projektledning vilar sist och slutligen på samma principer som de organiseringsläror som framförts av gruvingenjören Henri Fayol redan för ett sekel sedan, alltså planering, organisering, koordinering och kontroll (Hodgson, 2004, 86). Likt *scientific management* betonar projektarbete "den styrda verksamhetens inre logik", konstaterar Jensen, Johansson & Löfström (2007, 18). Projektorganiseringens "byråkratiska arsenal" används ofta för att genomföra förändringsprojekt vars uttryckliga syfte ofta är att förändra hierarkiska och byråkratiska organiseringen, anmärker Partington (1996, 13).

### 5.3.2. Ett byråkratiskt system av kontroll och evaluering

Projektarbete i sig kan alltså anses byråkratiskt och kontrollorienterat och en stor del av arbetet går åt till administration. Projektbaserade förvaltningen i sig är i grunden ett rätt så byråkratiskt system som bygger på planering, förverkligande, resultatkontroll och evaluering. Hodgson (2004, 88) påpekar att formalisering, standardisering och rapportering är i grunden klassiska byråkratiska metoder som upplevt en renässans i och med projektorganiseringens popularitet. Projektarbete som ett byråkratiskt system bygger på värderingar är transparens, förutsägbarhet och redovisningsansvar (ibid.). Att kalla projekt för ett byråkratiskt system får även

empiriskt belägg av till exempel Crawford, Hobbs & Turner (2005, 39) som utgående från en enkätundersökning noterat att upp till tre fjärdedelar av projektledare klagar på byråkratisering och organisatorisk stelhet som hänger samman med formaliserade procedurer. Också byråkratin som hänger samman med kohesionspolitikens projekt har starkt kritiserats (Euractive.com, 2012). Som konstaterats av Christensen & Laegreid (2010, 82) hänger rigida kontrollsystem i samhällsstyrning samman med att kompensera för förlorad hierarkisk kontroll, vilket hänger samman med decentralisering och operativ autonomi. Den operativa byråkratiseringen beror alltså på en strävan att skapa kontroll i fragmenterade arrangemang för implementering. NPM och strategisk styrning kan således anses ha bidragit med en form av byråkratisering av offentliga sektorn, även om syftet i grunden varit det motsatta. Det verkar alltså som att traditionell byråkrati i och med spridningen av projektorganisering ersätts av operativ projektbyråkrati. Projektbyråkrati har givetvis ett värde i form av ansvarsutkrävning och transparens, men byråkratiska aspekterna kan vara ödesdigra för uppkomsten av innovationer. Överdriven kontrollorientering kan nämligen hota projektens anpassningsförmåga och förmåga att samarbeta, anmärker Osipova & Eriksson (2013, 392). Att fokus ligger på att genomföra enligt plan kan föra med sig en bristande förmåga att reagera på möjligheter och hot i omgivningen, vare sig det handlar om konjunktursvängar, politiska beslut eller idéer från samarbetspartners. Det finns en risk att projekt som en strukturerad organisationsform fastnar i sina egna procedurer och därmed inte klarar av anpassning till något nytt och okänt (Partington 1996, 17). I sådana situationer är stelhet (*threath rigidity*) en vanlig reaktion (Staw, Sandelands & Dutton 1981, 502).

## 6. Syntes och hypoteser

I kapitel fyra och fem har innovation i offentliga sektorn diskuterats utgående från tanken om motstridig logik vid projektbaserade implementering. Tre förnyelseperspektiv har presenteras som sätt att i praktiken granska uppkomsten av innovationer utgående från projektbaserade implementeringens byråkratiska och frihetsskapande sidor. Dessutom har flexibilitetens och byråkratins betydelse i det konkreta projektarbetet diskuterats för att gå på djupet i projektarbetet dynamik. Till följande sammanfattas den teoretiska diskussionen varefter konkreta operationaliseringar diskuteras utgående från diskussionen om förnyelseperspektiven kontroll, flexibilitet och samverkan. Operationaliseringarna kan antas vara goda men inte uttömmande sätt att belysa de konfliktfyllda logiker som formar projektbaserade förvaltningen.

### 6.1. Mångtydig förnyelse och (o)förenliga logiker

Förnyelse diskuterades utgående från tre perspektiv som är samtidigt närvarande och möjligen ömsesidigt beroende av varandra vid projektbaserad implementering. Perspektiven belyser projektarbetets byråkratiska logik och frigörande projektlogik. För det första är *flexibilitet* och frihet att genomföra som en viktig drivkraft för innovation. Innovation skapas här genom att identifiera möjligheter målmedvetet söka efter sätt att göra saker på bättre vis. I och med operativ autonomi kan ledningen identifiera problem, lösa dem och reagera på förändrade omständigheter. Ledningen antas här på mer eller mindre rationella grunder skapa bästa möjliga konsekvenser för organisationen. Projektflexibilitet kan antas leda till bättre genomförda och mera innovationsbenägna projekt i och med att projektflexibilitet kan ses som ett sätt att hålla genomförandet på räls, att se till att man helt enkelt gör rätt sak på rätt sätt. Dock medför projektflexibilitet potentiellt mera kostnader och projekten löper risk för att svälla till sin omfattning.

För det andra bygger förnyelseåtgärder aningen kontraintuitivt på *byråkratisk kontroll*, trots att byråkrati ofta antas begränsa innovationsförmåga. Betydelsen av kontroll är också framträdande i NPM-doktrinen. Här skapas förnyelsepress då decentraliserade och autonoma enheter utsätts för resultatkontroll, monitorering och utvärdering. Kontroll antas tvinga till resultat, vilket i utvecklingsprojekt ofta innebär innovationer. Byråkratisk kontroll bygger på övervakning och planenligt

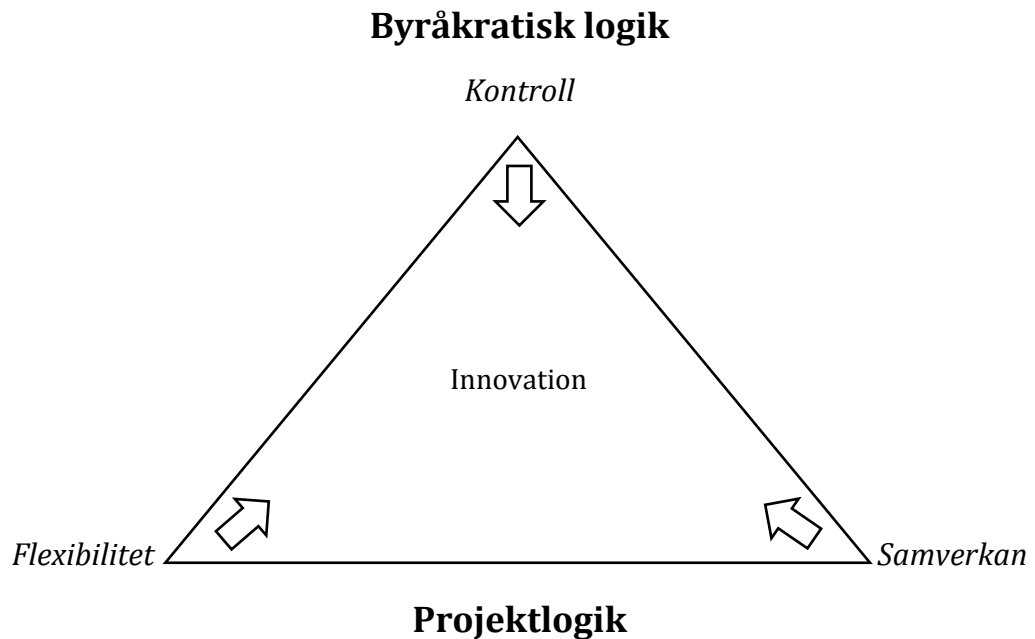
genomförande och projektplanen fungerar här som ett kontrakt. Vid granskning av byråkratiska aspekter i det praktiska projektarbetet verkar det dock som om kontrollarrangemangen, tillhörande projektbyråkrati och projektarbetets metoder riskerar skapa rigida projekt. Projektarbetets byråkratiska sida kan ha en begränsande inverkan på projektens innovationsförmåga, även om NPM-litteraturen antar det motsatta.

Det tredje teoriflödet *samverkan* bygger på att samarbeta och skapa utfall som är lämpliga för alla involverade parter. Här är verksamheten inte nödvändigtvis kalkylerad, utan bygger istället på tanken om att lösa samhällsliga problem kollektivt genom kompromisser som kan inrymma varierande problemuppfattningar och preferenser. I innovationslitteraturen uppfattas interaktion i samverkan med olika slags samhällsliga aktörer som en betydande drivkraft för innovation. Responsivitet är centralt för att man skall finna handlingsutrymme att reagera på andra aktörers åsikter och preferenser. Flexibilitet kan här uppfattas som en mekanism som möjliggöra att resurser och idéer ur projektets omgivning förvandlas från intentioner och åsikter till beslut och handling, medan projektarbetets byråkratiska sida med fokus på förverkligande enligt plan kan tänkas hämma projektens responsförmåga.

Implementeringen av regionala utvecklingspolitiken bygger alltså instrument som kan anses påfallande byråkratiskt. Att en byråkratisk organisationsform som förväntas medföra kontrollerad och målmedveten implementering används för att möjliggöra kreativ problemlösning i regionerna kan verka motstridigt. Kontrollerade och strikt förhandsplanerade projekt torde inte vara benägna att engagera olika slags aktörer i kreativ samverkan. Här finns en uppenbar konflikt med projektarbetet frihetsskapande sida. Diskussionen om projekt som ett instrument som kan föra med sig flexibilitet, experimentering och förnyelser är direkt oförenlig med projektarbetets praxis och metoder som verkar vara fundamentalt byråkratiska.

**Figur 2: Institutionella logiker, förnyelseperspektiv och innovation vid projektbaserad implementering.**

---



---

*Notera.* Figur 2 visar institutionella logiker och drivkrafter bakom innovation vid projektbaserad implementering. Utgående från byråkratisk logik är kontroll en framstående drivkraft bakom förnyelse. Förnyelse utgående från projektlogik bygger däremot på att bryta loss från vedertagna sätt att fungera genom flexibel experimentering och responsiv samverkan.

Flexibilitet konstaterades vara viktigt för att projekt skall kunna genomföras på ett ändamålsenligt vis och egenskapen diskuterades i kontrast till projektarbetets byråkratiska sida. Flexibilitet anses vara ett mångtydigt fenomen för projekt, som delvis också hänger samman med hur noggrant projektet är definierat på förhand. Flexibilitet kan för det första ses som en mekanism för att säkerställa målmedvetet, resultatorienterat och kostnadseffektivt genomförande. Här är flexibilitet ett uttryck managerialistisk målmedvetenhet och styrbarhet, vilket är det dominerande synsättet i projektledningslitteraturen. Flexibilitet kan dock också ses som en egenskap som möjliggör responsivitet gentemot omgivande aktörer eller intressenter som samverkar i och runt projekt. Interaktion med aktörer i projektets omgivning kan öppna upp projektet för risker, möjligheter och idéer. Här utsätts verksamheten för en balansgång mellan effektivt utförande och inkluderande deltagande. Engagemang kan hota projektets förmåga att effektivt producera resultat, vilket kan tänkas vara innovationshämmande. Projektet antas enligt denna syn sträva efter att skapa godtagbara lösningar som uppfattas legitima av

omgivande aktörer i det sammanhang där projektet utförs. Detta innebär t.ex. ändringar som kan vara rationella att göra för att effektivisera projektet inte nödvändigtvis utförs för att det skulle kunna undergräva omgivningens förväntningar. Å andra sidan kan interaktion med omgivande aktörer möjliggöra inlärning, spridning av idéer och kollektiv problemlösning. Flexibilitet antas här vara den mekanism som förmedlar omgivningsinteraktion till beslut i projektorganisationerna i form av ändringar beträffande vad man egentligen skall göra, vad man önskar uppnå och hur detta slutligen skall ske. Man kunde argumentera för att projektflexibilitet är en organisatorisk mekanism som kan binda ihop projektlogikens motstridigheter, en mekanism som för samman interorganisatorisk samverkan och projektledning. Projekten har ingen enkel uppgift vid implementeringen av regional utvecklingspolitik. Projektet förväntas förena instrumentell rationalitet med lämplighetslogik, samtidigt som den nytänkande och experimenterande verksamheten utförs strukturerat och ordnat enligt plan. Projektet förväntas förena till synes oförenliga institutionella logiker.

## 6.2. Hypotesbyggande och operationaliseringar

Till följande presenteras operationaliseringar av de teoretiska koncepten som mätbara variabler som avhandlingens logistiska regressionsanalys bygger på. Hypoteser ställs utgående från den teoretiska diskussionen om tre perspektiv på förnyelse. Därefter följer en kort redogörelse av avhandlingens metod. Slutligen följer resultatredovisning, diskussion och slutsatser.

### 6.2.1. Förnyelse som processinnovationer

I diskussionen om offentliga sektorns förnyelse framkom att processinnovation är den form av förnyelse som är speciellt relevant för offentliga sektorn. Innovationstypen fångar in såväl utvecklingen av administrationens interna processer men också förnyelse i offentliga sektorns tjänsteproduktion och möjliga governance-innovationer. Nya processer och metoder för att skapa resultat eller utfall kan härledas från såväl organisationernas interna funktionssätt som från interorganisatorisk samverkan. Processinnovation torde vara ett gott mått på offentliga sektorns förnyelse. Genom att granska verklig skapad förnyelse i form av processinnovationer kan man bedöma innovationsförmåga som bygger på konkreta resultat istället för uppfattningar om innovationsförmåga. Datainsamlingen bygger

på OECD:s definition av processinnovationer, men såväl innovationer som hänger samman med skapande av utfall i projektets som processinnovationer riktade till permanenta organisationer har beaktats i bedömningen. En processinnovation har alltså uppkommit ifall ett nytt sätt att producera något utfall har skapats eller avsevärt förbättrats. Operationaliseringen är bred och lämnar tillräckligt utrymme för tolkning och kan innefatta väldigt olika slags innovationer. Datainsamlingen diskuteras i detalj i följande kapitel. Processinnovation har hanterats som ett dikotomt mått, vilket gör det utmanande att hantera nyanser i innovationsförmåga. Vad måttet förlorar i nyans, vinner det i tydlighet. Antingen har en innovation skapats eller så inte. Ofta lider nyanserade mått på förnyelseförmåga av att vara vaga. En organisation kan upplevas innovativ, även om förnyelse inte skapas.

Bedömningen huruvida en innovation har skapats eller inte är gjord genom att analysera projektens myndighetsrapporter. Hur projekten rapporterar om innovation är varierande och rapportörernas uppfattningar om vad innovation är varierar rätt mycket. I de flesta projekt skapades någon slags förnyelse, men alldeles marginella förnyelser, t.ex. nya förfaranden som kan anses triviala klassades inte vid datainsamlingen som innovationer. Förnyelser som är beskrivna som organisatoriska förändringar har kategoriserats som processinnovationer ifall analysen tyder på att omorganiseringen medför signifikant förändring i det sätt som t.ex. tjänster eller utfall generellt produceras. Vidare klassades vissa utfall som innovationer, även om projektledaren nödvändigtvis inte själv uppfattat att projektet skapat en innovation. Analysen är gjord som en kritisk helhetsbedömning av projektens myndighetsrapporter.

### 6.2.2. Byråkratisk kontroll som administrativ börda och upplevd byråkratibörda

Offentliga sektorns byråkratiska värderingar så som förutsägbarhet och formell procedur passar inte särdeles väl ihop med anpassning, innovation eller dylika postbyråkratiska dygder. Man kan anta att offentliga sektorn som en institutionell omgivning inte är särdeles förnyelsesporrande, även om innovation blivit trendigt också i offentliga sektorn. Själva projektarbetet kan som diskuterats föra med sig operativ byråkratisering som kan tänkas vara innovationshämmande i och med att uppmärksamhet riktas på mätbara och på förhand definierade mål. Operativ



byråkratisering bygger både på projektens verksamhetslogik, men också på de omfattande kontrollsystem för resultatstyrning och evaluering som är kännetecknande för nyliberala styrningsläror.

I NPM-litteraturen bygger framgång på att utförande organisationer utsätts för press att leverera. I och med att byråkratisk kontroll kan antas ställa press på projekten att leverera det man lovat, kunde man anta att kontroll skulle ha en gynnsam inverkan på innovation. Då projekt utsätts för kontroll i form av projektadministration, rapportering och uppföljning kan man dock anta en motsatt effekt. Strikt resultatkontroll riktar på uppmärksamhet på planenligt genomförande, vilket kan tänkas kväsa projektens anpassnings- och innovationsförmåga. Dessutom kunde man anta att det administrativa sammanhanget är rätt så byråkratiskt. Därmed antas inför analyserna att byråkratisk kontroll sist och slutligen har en innovationshämmande inverkan.

Kontrolldimensionen operationaliseras i arbetet i form av två variabler, som *upplevd byråkratibörda* och *administrativ börda*. Summavariabeln upplevd byråkratibörda är ett perceptionsmått som konstruerats av sex stycken variabler om projektledarens uppfattningar kring kontroll- och byråkrati-relaterade frågor. Variabeln bygger på frågor om betydelsen av experimentering, målrigiditet, projektplanen/handlingsmöjligheter, rutinuppgifter, reglering och risktagning. Alla variabelns komponenter beskrivs i detalj i Bilaga 1. Måttets komponenter är identifierade ur ett frågebatteri med hjälp av faktoranalys, så måttet kan anses vara ett enhetligt mått för att belysa hur projektledningens uppfattning om projektbyråkrati ser ut. Dock bör man vara medveten om att variabeln kan sneddrivits av projektens framgång i och med att datainsamlingen bygger på projektledarens uppfattningar efter att projekten utförts. Måttet har således vissa validitetsbrister. För att kunna använda perceptionsmåttet som en oberoende variabel förutsätts en viss återhållsamhet vid tolkningen av resultat. Det är rimligt att anta att måttet på ett gott vis reflekterar den verkliga byråkratiska bördan, men måttet beskriver sannolikt också en allmän kritik mot byråkrati. Administrativ börda är däremot ett mått på den tid (uttryckt i procentenheter av arbetstiden) som gick åt till administration i projektet. Variabeln administrativ börda hanteras som en kontinuerlig variabel, även om måttet är på nominalnivå i fem kategorier.

Måtten kompletterar varandra. Administrativ börda beskriver konkret tid som gått åt till administrativa förfaranden, medan perceptionsmättet bygger på projektledarens uppfattningar om byråkrati. Man kan anta att ju mera tid som används på administration, desto mindre tid finns det att använda på själva genomförandet av projektet. Därmed ställs följande hypotes om administrativ börda:

*1a. Administrativ börda har en negativ inverkan på innovation*

Hur organisationer agerar begränsas inte endast av de facto begränsningar, utan relevant är också hur begränsningarna uppfattas. Byråkratibörda antas fånga upp projektledarnas uppfattning kring hur mycket handlingsutrymme projektledare har att utföra projektet enligt eget omdöme. Det är osannolikt att en projektledare som känner sig väldigt kontrollerad och maktlös skulle vara särdeles villig och kapabel att vara kreativ och aktivt söka efter nya idéer och skapa nya förfaranden. Därmed antas att:

*1b. Upplevd byråkratibörda har en negativ inverkan på innovation*

Det är rimligt att anta att effekten av byråkrativariablerna inte är väldigt omfattande i och med kontroll trots allt fungerar som incitament för att genomföra projekten så gott man kan. Efter en granskning av projektarbetets byråkratiska sida ställs alltså NPM-doktrinen antaganden om en gynnsam inverkan av kontroll på huvudet.

### 6.2.3. Flexibilitet som kontrakt- och instrumentflexibilitet

Autonomi, handlingsutrymme, frihet, flexibilitet och anpassningsförmåga är knepiga koncept som såväl i vardagslivet som teoretiskt ofta används för att beskriva någon slags ideal för postbyråkratisk organisering. Med grund i den teoretiska diskussionen kan man anta att för projektledningen behöver tillräcklig frihet och handlingsutrymme. Ledningen måst kunna göra rätt saker på rätt vis för att säkerställa att projekten förverkligas på ett ändamålsenligt vis. För att understryka vikten av att det faktiskt handlar om aktiv ledning och inte endast om abstrakt frihet, har flexibilitet valts för att beskriva denna dimension. Flexibilitet hanteras som förändringar vilket gör flexibilitet konkret mätbart och hanterbart för att belysa mekanismer bakom innovation. Man kan givetvis också vara "fri" utan att visa tecken på flexibilitet. Att utgå från flexibilitet är således inte på något vis en

uttömmande operationalisering. Fördelen med att granska uttryckligen flexibilitet är att detta möjliggör granskning av interaktionseffekter beträffande hur samverkan hänger samman med projektledning. Flexibilitet kan ses som en följd av inläring och insikter under projektarbetets gång då projektledaren inser att förändringar behövs.

För att operationalisera flexibilitet utgås i arbetet från två olika flexibilitetsformer, nämligen kontraktflexibilitet och instrumentflexibilitet. Dessa är härledda och modifierade ur projektledningslitteraturens flexibilitetsuppfattningar och benämningarna är lånade av Geraldi (2008). Kontrakt- och instrumentflexibilitet har visat sig vara relevanta mekanismer för anpassning i regionala utvecklingsprojekt då det sker stora förändringar i projektens omgivning (Hillo 2013).

*Kontraktflexibilitet* innebär förändringar i projektets målsättningar, omfattning och innehåll (*scope*). Förenklat innebär kontraktflexibilitet en ändring eller justering i "vad" som görs i projektet. Kontraktflexibilitet förväntas kunna föra med sig att projektet gör rätt slags aktiviteter för att uppnå målsättningarna.

*Instrumentflexibilitet* däremot innebär förändring "hur" projektet genomförs. Instrumentflexibilitet innebär en ändring eller justering i de sätt, instrument och metoder som används i projektet för att uppnå målsättningarna. Genom instrumentflexibilitet kan man säkerställa att projektet utför sina aktiviteter på ett ändamålsenligt vis.

Att utgå från något konkret och mätbart för att hantera flexibilitet är en förutsättning då syftet är att statistiskt kunna klargöra de mekanismer som ligger bakom innovation. Att utgå från perceptionsmått skulle vara problematiskt i och med att måttet skulle påverkas av vilka resultat man slutligen uppnått i projektet. På detta vis påverkas inte oberoende flexibilitetsvariabeln av det huruvida en innovation skapats eller inte. Förändringar kan tänkas ske då nya möjligheter för projektet uppstår eller då man i projektet är tvungen att korrigera verksamheten. Att göra rätt slags aktiviteter på rätt vis medför troligen mera framgångsrika projekt och sannolikt flera processinnovationer.

Flexibilitetsvariablerna antas även ha en modererande eller möjliggörande inverkan på innovation. Det är klart att ett projekt kan skapa innovationer utan att göra några som helst förändringar i vare sig de metoder för genomförande som används i projektet eller förändringar i projektets målsättningar eller innehåll. Saker går dock sällan helt som planerat och ofta bygger projektplaner på orimliga förväntningar, vilket i synnerhet i en dynamisk omgivning för med sig förändringsbehov orsakade av externa faktorer. I synnerhet i projekt som samverkar med flera olika slags aktörer kan man anta att flexibilitet kan behövas som mekanism för att snappa upp idéer och åsikter. Följaktligen ställs följande hypoteser upp:

*2a. Kontraktflexibilitet har en positiv inverkan på innovation*

*2b. Kontraktflexibilitet modererar omgivningsfaktorers inverkan på innovation*

*3a. Instrumentflexibilitet har en positiv inverkan på innovation*

*3b. Instrumentflexibilitet modererar omgivningsfaktorers inverkan på innovation*

Den valda operationaliseringen möjliggör att behandla projektets frihetsskapande aktiviteter på ett helhetsmässigt sätt som för samman interorganisatorisk projektledning med inomorganisatorisk samverkan.

#### 6.2.4. Samverkan som nätverks- och klustersamarbete samt aktörsmedverkan

Interaktion med omgivande aktörer är betydande för innovativ problemlösning utgående från samverkansperspektivet. Mera interaktion innebär sannolikt mera idéer från omgivningen. Projektens samverkan operationaliseras som två olika variabler. Den första variabeln handlar om var projektet samverkar och granskar samarbete i nätverk eller kluster. Man kan anta att nätverk och kluster erbjuder projektet ett forum för att dra nytta av omgivande aktörer. Nätverks- och klustersamarbete granskas som fyra olika dikotoma mått. Dessa variabler berättar ifall projektet deltagit i antingen lokala, regionala, nationella eller internationella nätverk eller kluster. Det kan argumenteras att mera nätverks- och

klustersamarbete innebär att projektet utsätts för flera idéer och åsikter som kan hjälpa projektet att bättre fylla sin uppgift. Nätverk är ett av de mest centrala ämnen i litteraturen om samverkanstyrning. Innovationer torde spridas i de nätverk som projekten verkar i. Syftet är dock inte att uttömmande behandla hur nätverksklustersamarbete påverkar innovation, utan variabeln används som ett mått för att belysa hur projektet engagerat sig "utåt" och interagerar med omgivningen. I och med en låg grad av formalitet kan anses vara nyckeln till problemlösning genom samverkan är det rimligt att anta att den möjliga gynnande inverkan av att delta i nätverkssamarbete hämmas ifall projektet är stelt och saknar responsförmåga. Således kan man anta en modererande inverkan av flexibilitet. Följande hypoteser ställs om nätverkssamarbete:

*4a. Deltagande i nätverks- och klustersamarbete gynnar innovation*

*4b. Inverkan av nätverks- och klustersamarbete på innovation modereras av flexibilitet*

Externa faktorerers inverkan på projekten testas också utgående från ett mått på medverkan av olika slags aktörer i projekt. Aktörsmedverkan är en summavariabel som består av fem olika slags aktörsgruppers medverkan i projekt. Variabeln beskriver alltså omfattningen och styrkan av olika samhällseliga aktörsgruppers inverkan på projektet. De aktörsgrupper som granskas är lokalbefolkningen, organisationer/föreningar, kommunala tjänstemän, regionala myndigheter och slutligen politiker. Aktörsmedverkan kan ske på olika vis, t.ex. genom att delta i projektets aktiviteter, delta som genomförare eller delta i styrgruppen. Variabeln mäter vidd och styrka av olika slags aktörers deltagande. Summavariabeln är grovt normalfördelad. Då variabeln skapades har aktörsgruppen företag uteslutits för att stärka variabelns reliabilitet genom att göra måttet internt konsekvent.

Man kunde anta att mera samverkan skulle leda till mera innovativa projekt i och med att projektet utsätts för mera externa influenser. Dock kan detta ifrågasättas med utgångspunkt i projektledningslitteraturen som betonar att projekt bör undvika förändringar i senare skeden av genomförandet sig för att vara framgångsrika. Öppenhet för deltagande och effektivt genomförande kan vara i konflikt med varandra, vilket kan hämma den förväntade positiva effekten på

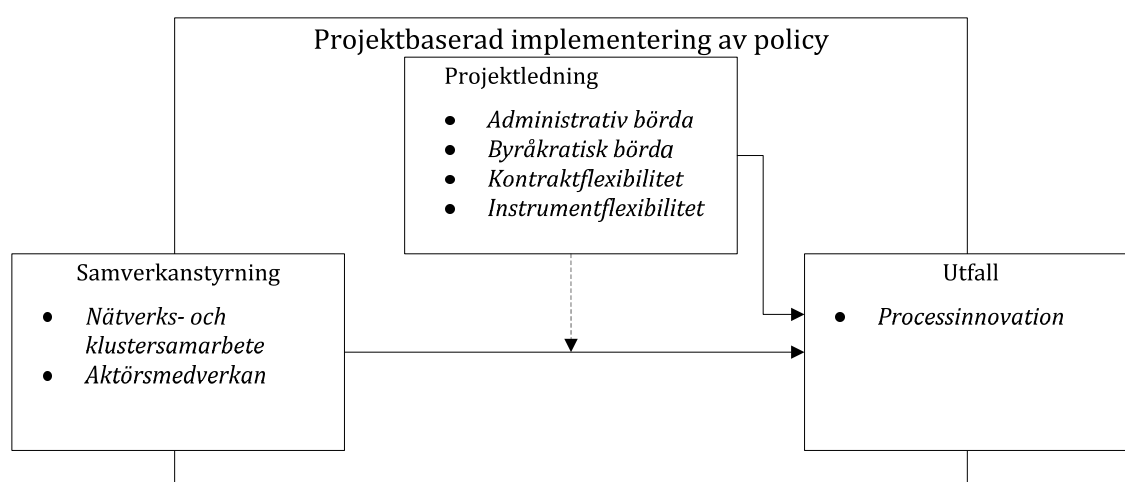
innovation. Enligt samma argument som för nätverks- och klustersamarbete kan man anta att flexibilitet modererar aktörsmedverkans inverkan på innovation. Det följande kan antas om medverkan och innovation:

*5a. Aktörsmedverkan i projekt är positivt för innovation*

*5b. Inverkan av aktörsmedverkan modereras av flexibilitet*

Värt att anmärka i detta skede är att interaktion med omgivande aktörer kan vara väldigt mångtydigt. Vissa interaktionsformer med vissa slags aktörer är säkerligen mera innovationsgynnande än andra. Att gå in på detaljer beträffande olika former av interaktion faller utanför avhandlingens omfång. Poängen är att föra samman samverkan med konkret projektledning genom att granska interaktionseffekter, inte att uttömmande beskriva hur projekten interagerar med sin omgivning. De oberoende variablerna finns summerade i tabell 1.

**Figur 3: Projektbaserad implementering av regionala utvecklingspolitiken.**



*Notera:* Modellen visar konkret forskningsdesignen tillsammans med de teoretiskt relevanta variablerna. Projektledningsfaktorer antas möjliggöra eller begränsa effekten som samverkan har över politikens utfall, operationaliserat som processinnovationer.

**Tabell 1: Variabelförteckning med operationaliseringar.**

<b>Institutionell logik</b>	<b>Förnyelseperspektiv</b>	<b>Oberoende variabler</b>	<b>Operationalisering</b>
<i>Byråkratisk logik</i>	<i>Kontroll</i>	<i>Administrativ börda</i>	<i>Tid som gått åt till administrativa uppgifter</i>
		<i>Byråkratisk börda</i>	<i>Projektledarens uppfattning om byråkratisk börda (summavariabel)</i>
<i>Projektlogik</i>	<i>Flexibilitet</i>	<i>Kontraktflexibilitet</i>	<i>Ändring angående vad som görs i projektet</i>
		<i>Instrumentflexibilitet</i>	<i>Ändring angående hur projektet genomförs</i>
	<i>Samverkan</i>	<i>Nätverks- och klustersamarbete</i>	<i>Deltagande i lokalt, regionalt, nationellt eller internationellt nätverks- och klustersamarbete</i>
		<i>Aktörsmedverkan</i>	<i>Inverkan av olika slags samhälleliga aktörsgrupper (exklusive företag) (summavariabel)</i>

*Notera:* Förteckningen åskådliggör idén kring att stegvis övergå från abstrakta institutionella logiker till mera konkreta perspektiv, variabler och slutligen operationaliseringar på aktörsnivå. Noggrannare beskrivningar av variablerna hittas i Bilaga 1.

## 7. Forskningsmetod och material

I avhandlingen utförs logistisk regressionsanalys med interaktioner för att testa de utformade hypoteserna kring hur innovation skapas i utvecklingsprojekt. Avhandlingen är således en kvantitativ ansats, men statistiska analysen kompletteras med beskrivning av valda fall utgående från intervjuer med projektledare. Blandning av kvantitativa och kvalitativa metoder är ett vanligt tillvägagångssätt inom policyforskning (Versluis, van Keulen & Stephenson 2011:85). Avhandlingen bygger dock inte på en renodlad "mixed methods" design (jfr Bryman 2009).

Logistisk regressionsanalys är ett ändamålsenligt verktyg för hypotesprövning med en dikotom beroende variabel, vilket gör metoden lämpad för att granska processinnovationer. I avhandlingen granskas tvåvägsinteraktioner, alltså interaktioner mellan två variablers inverkan på en tredje variabel. Logistisk regressionsanalys lämpar sig väl för att granska interaktionseffekter (Jaccard 2001). En interaktion uppstår då den oberoende variabelns effekt på beroende variabeln är beroende av värdet på en tredje, modererande variabel (Jaccard 2001, 12). Vilken av de interagerande variablerna som kan uppfattas som modererande kan härledas teoretisk (ibid.). Interaktionsanalys genom logistisk regressionsanalys är ett lämpligt verktyg för att utreda de mekanismer som ligger bakom innovation i och med att man på detta vis kan belysa hur olika kombinationer av variabler hänger samman beträffande inverkan på beroende variabeln. I avhandlingen har argumenterats för att granskandet av interaktioner är ett sätt att belysa hur interorganisatorisk samverkan hänger samman med konkret projektledning. Vid interaktionsanalys bör man minnas att interaktionsvariablernas direkta inverkan inte kan tolkas på samma vis som i en modell utan interaktioner, men bör trots det inkluderas i analysen (Brambor, Clark & Golder 2006).

Att analysera projektbaserad implementering kräver ständiga kompromisser. Projekten är mångtydiga och att bedöma resultat är utmanande. Problematiskt med implementeringsforskning är att man lätt kan finna oerhört många relevanta oberoende variabler (Versluis, van Keulen & Stephenson 2011:197). För ändamålsenliga statistiska modeller krävs dock enkelhet och tydlighet. I avhandlingen har strävat till enkla och tydliga modeller som bygger på endast de



teoretiskt mest relevanta variablerna för att granska projektbaserade implementeringens konfliktfyllda logiker. Avskalade modeller berikar den statistiska analysen och ökar förståelsen kring de mekanismer som ligger bakom förnyelse, men detta sker på bekostnad av fulländade förklaringar.

Avhandlingens empiriska material består av data som insamlats i forskningsprojektet *Förvaltningsreformers demokratieffekter – tillfälliga organiseringsformer i regional utveckling* (ProDem) under 2012-2014. Projektet har finansierats av Finlands Akademi och har förverkligats vid Svenska Social- och Kommunalhögskolan vid Helsingfors Universitet.

I praktiken granskas projektorganisationer som instrument för att implementera EU:s kohesionspolitik. Populationen av studieobjekt är avgränsad till regionala utvecklingsprojekt finansierade ur Eruf-fonden under tidsperioden 1.1.2007–31.12.2012 under programperioden 2007–2013. Avhandlingens datamaterial består av kvantifierad arkivdata, data insamlat med frågeformulär och intervjuer. Intervjumaterial och arkivdata används i illustrerande och problematiserande syfte. Användning av olika slags data gör analysen mera tillförlitlig. Kompletterande datakällor och metoder möjliggör triangulering, vilket möjliggör en mera pålitlig analys. Det kvantitativa data som avhandlingens analyser bygger på är tredelad. Till förfogande finns Arbets- och Näringslivsministeriets uppföljningsdata som är insamlat med hjälp av ministeriets eura2007-uppföljningssystem. Materialet är avgränsat till regionala utvecklingsprojekt avslutade före 31.12.2012. För att göra populationen enhetligt har endast uttryckligen utvecklingsprojekt eller utvecklings/investeringsprojekt inom insatsområden 1-3 inkluderats i populationen (N= 689). Det första insatsområdet handlar om att stöda företagsverksamhet (indirekt stöd, inte direkt företagsstöd), det andra om att stöda och förstärka innovationsverksamhet, nätverkande och kunskapsstrukturer och det tredje om att förstärka regionernas tillgänglighet och verksamhetsförutsättningar. Insatser för att stöda storstäder (insatsområde fyra) är uteslutna ur populationen i och med att storstäder kan speciellt innovationsfrämjande, vilket kan sneddriva analysen. Också samarbetsprojekt regioner emellan och tekniskt stöd (insatsområden fem och sex) är uteslutna ur populationen. Denna data har kompletterats av data som är insamlad i ProDem-projektet genom frågeformulär

utskickade till projektledare. Svarsprocenten på frågeformuläret för populationen var ca 43 %. De projekt som är inkluderade i modellerna (n=298) har ytterligare analyserats skilt för sig. Myndighetsrapporter (projektplan, mellanrapportering och slutrapporter, uppskattningsvis 2–8 rapporter/projekt) har analyserats i syftet att identifiera former av flexibilitet och innovation i projekten. I avhandlingen används också data från intervjuer. Semistrukturerade intervjuer med projektledare utfördes under våren 2014 och intervjuerna transkriberades i detalj. De mest relevanta intervjufrågorna hittas i bilaga 2.

Bortfallet i modellerna är rätt omfattande i och med svarsprocenten och dessutom ett litet internt bortfall. I avhandlingen strävas dock inte efter uttömmande generaliseringar om regionala utvecklingsprojekt. Snarare strävas det efter slutsatser kring de processer som ligger bakom innovation. Fokus på bakomliggande processer för med sig att bortfallet inte är betydande för analysen. Sannolikt minskar bortfallet på modellernas precision en aning, men varken bortfallet eller avsaknad av representativt urval är avgörande. Variationen inom beroende och oberoende variablerna är tillräcklig för ändamålsenlig analys. Resultat om bakomliggande mekanismer kan generaliseras. Vid datainsamlingen gjordes insatser för att minska bortfall, t.ex. i form av påminnelser om att svara på enkäten och lottning av en belöning för dem som svarade.

Då man granskar projekt är det viktigt att minnas att projekten mycket starkt präglas av projektledaren. Det är troligt att projektledaren har en god uppfattning om vad som skett i projekten och att projektledarens berättelser är rätt så goda skildringar av verkligheten. Dock bör man minnas att det handlar om myndighetsrapportering, så det är orimligt att anta att projektrapporteringen skulle vara uttömmande. Det är möjligt att rapporteringen är aningen skev i och med att man kunde tycka att det är önskvärt att vara innovativ för en projektledare. Som utgångspunkt antas att projektledarens beskrivningar är adekvata skildringar av vad som skett i projekten.

För att öka förståelsen kring de mekanismer som ligger bakom innovationsförmåga så kompletteras den statistiska analysen av illustrerande exempel från tre projekt ur populationen. Exempelen bygger på arkiv- och intervjudata. Genom illustrativa exempel skapas en mera ingående och detaljerad förståelse kring uppkomsten av

innovation som belyser inverkan av projektlogik och byråkratisk logik. Idén är att exemplifiera, men också ifrågasätta den statistiska analysens resultat. De illustrativa exemplen kan erbjuda lokala förklaringar som antingen stöder eller motvisar de statistiska modellerna. Lokala narrativ kan hjälpa att hantera fenomen och processer vars kausalsamband kan vara utmanande att förklara (Buchanan & Bryman 2009). Poängen med att bygga på de statistiska modellerna är givetvis inte att undergräva modellerna, utan snarare att vara medveten om deras brister.

### 7.1. Tre utvecklingsprojekt

Tre stycken utvecklingsprojekt beskrivs till följande för att ge läsaren en bild av vad implementeringen av regionala utvecklingspolitiken egentligen kan handla om. De tre utvecklingsprojekten presenteras i korthet och med hjälp av illustrerande exempel ur intervjuer med projektledare samt myndighetsrapporteringen. Först ges en kort allmän beskrivning av projekten och i resultatredovisningen fylls det på med illustrerande exempel ur dessa tre projekt. Beskrivningarna är sammanställda av skribenten och beskrivna i allmänna ordalag för upprätthålla projektets och projektledarnas anonymitet. Det bör noteras att översättningar är gjorda av skribenten och citaten är lätt editerade av detaljerade transkriberingar för att förbättra textens läsbarhet. Substansen i samtliga citat är den samma oberoende av språk och editering. Det är dock inte frågan om enhetliga fallstudier som heltäckande skulle beskriva händelseförloppen i projekten, utan idén är att erbjuda kött på benen för den statistiska analysen.

**Tabell 2: Beskrivning av tre regionala utvecklingsprojekt.**

Projekt	Beskrivning av projektet
Projekt A	<p>I treåriga <i>projekt A</i>, med en budget på ca 300 000 euro, understöddes en bransch som kvickt förändrats i och med snabb teknisk utveckling. I praktiken skulle stödet ske genom att grunda en organisation som skulle stå för tillämpad forskning. Organisationen skulle vara gemensam för branschens centrala aktörer. Hela idén byggde på att införa ett nytt samarbetsarrangemang för att skapa nya produktionstekniker, vilket skulle göra hundratals företagens produktutveckling enklare och däremot minska risknivån i egna forsknings och utvecklingsinvesteringar. Projektet har bestått av flera olika delar och det har det ordnats seminarier och utgivits publikationer. Projektet kan ses som ett typfall av regionalt utvecklingsprojekt som skall skapa ett nytt och kunskapsdrivet samarbetsarrangemang som kan stärka företagets konkurrenskraft och skapa ökad sysselsättning i regionen.</p> <p>Man kan alltså säga att projektet i grunden strävade efter att utveckla de processer som ligger bakom produktutvecklingen i hela branschen. Man ville alltså skapa en omfattande processinnovation. Projektet misslyckades med att uppnå sin huvudmålsättning på grund att projektets innehåll och omfattning var för omfattande för att genomföras med de resurser projektet hade till förfogande. Misslyckanden hängde också samman med omvälvningar i projektets omgivning i och med recessionen efter finanskrisen 2008, vilket möjligen bidrog till bristande engagemang bland centrala intressenter. Samarbetet mellan intressenter och projektet fungerade inte, vilket sannolikt hängde samman med att projektledaren inte uppfattades tillräckligt insatt i branschen. I resultatredovisningen framkommer att projektets misslyckanden potentiellt kunde hänga samman med bristande anpassning och responsivitet.</p>

**Tabell 2 (forts.) Beskrivning av tre regionala utvecklingsprojekt.**

Projekt B	<p><i>Projekt B</i> var en utvecklingsinsats för att stärka småföretagnas möjligheter till framgångsrik näthandel i en region. Insatsen förväntades stärka projektens konkurrenskraft och stöda regionens utveckling. Projektet verkade under tre år och hade en budget på under 200 000 euro. Projektet har utförts med ett kommunalt utvecklingsbolag som projektägare. Projektet kan anses vara ett rätt så typiskt exempel av en slags vaghet som ofta kännetecknar offentliga sektorns projekt. Målsättningarna att "skapa förutsättningar", "stöda intresse" eller "öka kunskap" angående projektets tema är rätt diffusa. Projektet var ett väldigt intressentdrivet projekt där företagen engagerats från början för att tillsammans forma målsättningar. I projektet har det ordnats en hel del utbildningar och informationstillfällen. Projektet bygger på en klar problemdefinition (regionens företag måste hållas med utvecklingen mot näthandel) men interventionslogiken i projektet är inte klardefinierad, vilket är förståeligt med tanke på själva problemet. Det är utmanande att exakt fastställa vilka insatser på vilka sätt kan lösa problemet, i och med att orsakerna till projektens bristande närvaro på internet kan vara så olika. Projektet verkar lyckats rätt väl i och med att samtliga engagerade företag har haft bra eller utmärkt nytta av projektet. Projektet verkar bygga på en lös förhandsdefinition, vilket möjliggjort att företagen fått det stöd de behövde. Dock har inte specifikt innovationer skapats.</p>
Projekt C	<p><i>Projekt C</i> var ett projekt som till sitt syfte inte skilde sig långt från projekt B. Projektet ämnade stärka regionens småföretags kunskap om hur internet kan stöda företagens utveckling. Detta förväntades stärka företagens konkurrenskraft och regionens näringsliv skulle utvecklas. Projektet hade en budget på över 500 000 euro och förverkligades under 3 års tid. Projektet har utförts med ett kommunalt utvecklingsbolag som projektägare. Genomförandet av projekt C byggde på en klardefinierad modell och väldigt målmedvetet genomförande av en projektledare som hade omfattande autonomi. Projektet byggde på en modell för kring hur offentliga insatser kan sporra privata investeringar, vilket skulle leda till förbättrad kunskap i företagen. Modellen kan ses som en processinnovation i och med att modellen förändrade vedertagna sätt att skaffa egenfinansieringsandelar för projekt. Enligt projektledaren visades det intresse för modellen även i andra regioner efter projektet. Projektet verkar ha lyckats väl då deltagande företagen varit nöjda med projektet och insatserna genererade större omsättning hos företagen och verksamheten bidrog även till att nya företag grundades.</p>

*Notera:* Projektbeskrivningarna är allmänna beskrivningar som inte uttömmande beskriver projektens mångsidiga verksamhet och det ofta komplicerade sammanhang där projekten utförs.

## 7.2. Deskriptiv statistik

I tabell 3 visas deskriptiv statistisk om samtliga oberoende variabler som står som grund för logistiska regressionsanalysen. I de 298 projekt som är del av statistiska analysen skapades en processinnovation i 158 projekt och 140 projekt förblev utan processinnovationer.

**Tabell 3: Deskriptiv statistik om oberoende variablerna.**

Perspektiv	Variabel	n	Min.	Max.	M	SD	
Kontroll	Administrativ börda	298	1	5	2.57	1.09	
	Byråkratisk börda	288	5	30	15.86	4.58	
Flexibilitet	Kontraktflexibilitet	298	0	1	.32	.47	
	Instrumentflexibilitet	298	0	1	.14	.35	
Samverkan	Nätverks- och klustersamarbete	lokal	287	0	1	.75	.43
		regional	288	0	1	.72	.45
		nationell	283	0	1	.62	.48
		internationell	277	0	1	.36	.48
	Aktörsmedverkan	287	5	25	12.66	4.48	

*Notera.* Tabellen visar antal observationer, teoretiska min- och maxvärden, observerade medelvärden och standardavvikelser för samtliga oberoende variabler.

I tabell 4 och 5 visas matriser för att illustrera fördelningen av fall enligt förekomsten av processinnovationer samt kontraktflexibilitet respektive instrumentflexibilitet. Kontraktflexibilitet förekom i ungefär vart tredje projekt, medan instrumentflexibilitet inte var lika frekvent förekommande. Projekten har alltså varit betydligt mera benägna till justering av vad som görs i projektet än förändringar angående hur projektet förverkligas.

**Tabell 4: Kontraktflexibilitet och processinnovation i utvecklingsprojekt (n=298).**

Kontraktflexibilitet	Nej	Ja	Totalt
Processinnovation			
Ja	97	61	158
Nej	105	35	140
Totalt	202	96	298

*Notera.* Tabell 4 visar fördelningen av fall beträffande kontraktflexibilitet och processinnovationer

**Tabell 5: Instrumentflexibilitet och processinnovation i utvecklingsprojekt (n=298).**

Instrumentflexibilitet	Nej	Ja	Totalt
Processinnovation			
Ja	126	32	158
Nej	129	11	140
Totalt	255	43	298

*Notera.* Tabell 5 visar fördelningen av fall beträffande instrumentflexibilitet och processinnovationer

## 8. Resultatredovisning

Till följande diskuteras resultaten av de logistiska regressionsanalyserna utgående från fem olika stegvis mera komplexa modeller. Modellerna är konstruerade så att byråkrativariablerna tas med först i och med att alla projekt utsätts för administrativ börda och har olika upplevelser om byråkrati. Flexibilitet beaktas i modell två. I modellerna tre och fyra beaktas variablerna som beskriver projektets samverkan och i modell fem inkluderas interaktionsanalys. Modellerna 1–3 hittas i tabell 6, medan modell 4–5 visas i tabell 7. Resultatredovisningen illustreras, diskuteras och problematiseras med exempel och citat ur intervjuer med projektledare ur de tre exempelprojekten.

**Tabell 6: Resultat av logistisk regressionsanalys. Inverkan av kontroll, flexibilitet och deltagande i nätverks- och klustersamarbete på processinnovationer.**

		Modell 1	Modell 2	Modell 3
Administrativ börda		1.26*	1.17	1.20
Byråkratisk börda		.95*	.93**	.94*
Kontraktflexibilitet				
	Nej			
	Ja		1.88**	1.98*
Instrumentflexibilitet				
	Nej			
	Ja		3.04**	3.04**
Nätverks- och klustersamarbete				
	Lokalt			1.06
	Regionalt			.78
	Nationellt			2.04*
	Internationellt			1.81
Nagelkerke R <sup>2</sup>		.032	.104	.174
Omnibus $\chi^2$		6.83	22.95	37.00
<i>p</i>		.033	<.001	<.001

*Notera.* Tabellen visar oddskvoter. Hosmer Lemeshow Goodness-of-Fit test: Modell 1:  $p=.56$  Modell 2:  $p=.84$  Modell 3:  $p=.16$

\*\*\* $p<.001$

\*\* $p<.01$

\* $p<.05$



Värt att notera är att modellerna inte innehåller kontrollvariabler. En uppsättning av kontrollvariabler (projektlängd, budget, projektledarens erfarenhet, ålder, utbildning och kön) har visserligen testats men här hittades inte signifikanta utfall, eller så var signifikanta utfallens effekter försvinnande små. Avsaknaden av kontrollvariabler kan skapa stärkta samband, men denna risk möjliggör enkla och tydliga modeller. Syftet är att belysa processer och kontrollvariablernas effekter var ringa, så torde detta inte vara ett stort problem.

### 8.1. Modell 1: Byråkratisk kontroll och innovation

I modell 1 granskades inverkan av byråkratisk kontroll på processinnovationer. Modellen var signifikant och enligt Nagelkerke pseudo  $R^2$  förklarades 3.2 % av variansen i beroende variabeln, omnibus  $\chi^2=6.83$ ,  $p=.033$ . Hosmer Lemeshow -testet gav  $p=.29$ , alltså kan modellen godtas.

Modell 1 visar att mera tid som används på administrativa uppgifter ökar sannolikheten för processinnovationer. Variabeln behandlas som en kontinuerlig variabel. För varje steg på den femgradiga skalan ökar sannolikheten med en faktor på 1,26. Då modellen visar att större administrativ börda medför mera sannolikt processinnovationer, förkastas hypotes 1a utgående från modellen. Mera kontroll, granskat som administrativ börda, för mera sannolikt med sig processinnovationer. Resultatet är i linje med kontrollperspektivets antaganden, även om det antogs inför analysen att projektarbetet starka kontrollorientering sist och slutligen kan vara förödande för innovationsförmåga. En omfattande administrativ börda verkar inte kväsa innovationsförmåga, snarast tvärt om.

I kontrast till inverkan av omfattningen av administrativa uppgifter visar modell 1 att upplevd byråkratibörda däremot har en signifikant negativ inverkan på sannolikheten att skapa processinnovationer. För varje enhet av de kontinuerliga variabeln upplevd byråkratibörda minskar sannolikheten för processinnovation med ca 5 % (oddskvot: .95). Därmed ger modell 1 stöd för hypotes 1b. Ifall projektledare uppfattar sig vara begränsade av formalia, planer, rutiner etc. skapades mindre sannolikt processinnovationer. Fyndet är motstridigt med teoretiska antaganden om att kontroll i projekt har en gynnsam inverkan på

projektens förmåga att skapa utfall i form av processinnovationer, men stöder tanken om att projektbyråkrati kan hämma innovation. Anmärkningsvärt är att resultaten av de två operationaliseringarna är internt motstridiga, vilket visar hur byråkratisk kontroll är en mångtydig kraft bakom förnyelse. Detta diskuteras närmare i kapitel 8.

Resultaten i modell 1 ger delvis belägg för den kritik som ofta riktas på projekt angående begränsande byråkrati, men under intervjun med projektledare A framkom att pappersarbetet och rapporteringen inte varit särdeles utmanande. *"Jag tycker inte att det där var så hemskt jobbigt"*, konstaterade projektledaren om projektrapporteringen som förde fram att rapportskrivande erbjöd en möjlighet att reflektera kring vad man åstadkommit. Projektledare B tyckte däremot att det stundvis kunde vara *"frustrerande"* att använda arbetstid på rapportering, men noterar också att hen inte behövt tampas med projektets finansiella administration i och med att projektet förverkligas i ett utvecklingsbolag som haft skild administrativ personal för detta. Generellt uppfattade projektledare B rapporteringen som ett nödvändigt sätt att visa vad man egentligen åstadkommit.

Även om administrativa bördan i form av rapportering varit hanterbar, så har projektledare A haft problem med att anpassa sig till är det administrativa sammanhangets jargong, regler och förfaranden. *"Därför att jag inte har haft tidigare erfarenhet av projektverksamhet var ja ju ganska naiv på de viset. [...] jag försökte läsa på så mycket som möjligt..."*. Projektledaren hade svårigheter med att tolka reglerna som hänger samman med projekten: *"[D]åligt i det här hela EU-projekt greijen är att det finns regelverk vad man skall göra eller hur man skall göra, men sen finns ingen tolkning av regelverket."* Även om regeltolkning varit utmanande för projektledaren, så har Landskapsförbundets tjänstemän kunnat hjälpa och stöda vid behov: *"[A]lltid när man hade nån fråga och hörde efter med dom så har man fått svar som man borde."*

Projektplanen uppfattas ofta som en byråkratisk aspekt av projektorganisering. Projektplanen kan tänkas binda och begränsa arbetet till specifika på förhand planerade aktiviteter, vilket kan vara begränsande för flexibel problemlösning. Projektledare A konstaterar att hen inte gjort större avvikelser, utan *"följt ganska mycket vad det var inskrivet i planen"*, men *"tolkningsspelrum finns ju förstås alltid"*.

I projekt C har projektledaren däremot varit väldigt kritisk mot förhandsplanering och strukturerade arbetsmetoder. Projektledare C påpekar att hen dragit hela genomförandet *"ur hatten"*. *"Jag gjorde exakt vad jag ville göra då jag kom på jobb. Det fanns väldigt lite planering"*. Projektledare C har tidigare gjort en lång karriär i företagsvärlden som VD för ett eget företag, vilket kan vara en orsak den starka drivkraften att få saker gjort efter eget tycke. Projektledaren kritiserar offentliga sektorn i förhållande tillföretagsvärlden: *"I offentliga sektorn sitter man tillsammans på möten och funderar. Väldigt mycket tid går åt till planering och utvecklingsarbete och väldigt lite åt själva arbetet."*

Då modell 1 ställs i kontrast med intervjuerna med projektledarna A, B och C erbjuds egentligen inget som skulle ge upphov till att direkt ifrågasätta statistiska analysens resultat. Projekten för med sig en viss administrativ börda, som kanske sist och slutligen inte varit så särdeles jobbig att ta hand om. Den administrativa bördan har upplevts som ett nödvändigt ont, men också kritiserats. Direkt begränsande för verksamheten verkar administrativa bördan inte varit. Projektledare C mest irriterad på regler och planering av de tre projektledarna och konstaterade som sagt att hen ungefär gjort precis vad hen kände för. Projektledarna A och B verkar följt regler en aning mera stringent och verkade mera förstående för projektarbetets byråkratiska sida. Ingen av projekten verkar direkt begränsade av projektarbetets byråkratiska och kontrollorienterade sida, utan alla konstaterade att det nog finns ett visst handlingsutrymme. Detta skiljer sig från statistiska analysen som visar att upplevelser av att vara begränsade av byråkratiska krav hänger samman med minskad sannolikhet för innovationer.

Projektledare C verkar haft ett starkt behov att få saker gjort, oavsett om detta sker enligt plan eller enligt regler. Detta tycke för strömlinjeformad verksamhet är dock inte förklaringen till uppkomsten av den processinnovation som skapades i projektet. I projekt C skapades en finansieringsmodell för projekt. Modellen var ett sätt för projektet att fungera som en mellanhand för att stöda företag och samtidigt ta betalt av dem för att allokera egenfinansieringsandelen för EU-finansieringen. Att allokera egenfinansiering lär ska vara ett omfattande problem i regionen:

*"Problemet är ju att det finns fast hur mycket EU-pengar att söka. Sedan insåg vi, att om vi t.ex. håller på med att fixa websidor åt företag, så där utförs ju transaktioner, där föds ju företagets finansieringsandel!"*

I projektet skapades alltså en processinnovation som var på förhand planerad. Innovationen handlar alltså inte om heureka-insikter under själva utförandet eller rektioner på möjligheter som uppkommit på vägen, utan innovationen var ett resultat av insikter man som uppstått före projektet och valt att förverkliga. Innovationen skapades alltså utgående från en byråkratisk logik av förhandsplanering och målmedvetet förverkligande. Med detta sagt så kan man givetvis inte dra slutsatsen att managerialistisk frihet skulle vara irrelevant för innovation, utan som det framkommer i modell 2, är flexibilitet väldigt centralt för uppkomsten av processinnovationer.

## 8.2. Modell 2: Flexibilitet och innovation

I modell 2 tas även flexibilitetsvariablerna i beaktande. Modell 2 är signifikant och enligt Nagelkerke pseudo  $R^2$  förklarades 10.4 % av variansen i beroende variabeln, omnibus  $\chi^2 = 6.83$ ,  $p < .001$ . Hosmer Lemeshow -testet gav  $p = .84$ , så modellen kan godtas.

I modell 2 beaktas flexibilitet. Här är inverkan av den administrativa bördan på processinnovation inte längre signifikant. Däremot är den innovationshämmande inverkan av upplevd byråkrati-börda en aning starkare, med höjd signifikansnivå i förhållande till modell 1. I modell 2 har båda operationaliseringarna av flexibilitet en positiv effekt på processinnovation. I utvecklingsprojekt med kontraktflexibilitet, alltså ändringar i projektets omfattning, innehåll och målsättningar, skapas processinnovationer med nästan dubbelt så stor sannolikhet än i projekt där ändringar inte sker. Resultatet är signifikant. Inverkan av instrumentflexibilitet, alltså ändringar i hur projektet skapar sina utfall, är ännu starkare än inverkan av kontraktflexibilitet. Projekt med instrumentflexibilitet skapar processinnovationer med trefaldig sannolikhet i relation till projekt utan instrumentflexibilitet. Antagandet om att flexibilitet är viktigt för innovation får stöd av modellen, alltså ger modellen stöd åt hypoteserna 2a och 3a. Värt att notera är att nästan 90 % av variansen i beroende variabeln ännu är oförklarad, även om förklaringskraften i

modell 2 är avsevärt högre än i modell 1. Flexibilitet verkar hänga samman med stärkt innovationsförmåga.

Projektlogiken bygger på flexibel problemlösning och att skapa engagemang för att åstadkomma något nytt. Att flexibilitet är betydande för förnyelse står klart i modell 2. Projektledare A ifrågasätter dock projektet som ett medel för att åstadkomma engagemang och påpekar att projektets frihet är bunden till permanenta organiseringen.

*"Projekt har ingen möjlighet att jobba för sig själv. Man är alltid bunden till den organisationen som är genomförare och på det vis tror jag att man överskattar vad projektet kan nå, [projekt] kan vara nån slags motor till att nåt händer, men dom som fattar beslut sitter utanför det här projektet."*

Också projektledare B förhåller sig också en aning skeptiskt till idealbilder av projektet som ett flexibelt och kvick insats i offentliga sektorn, vilket har att göra med att projektet är tvunget att anpassa sin arbetsrytm till intressenternas krav. Projektledare B konstaterar att det tar tid att få igång saker då man introducerar något nytt:

*"man kan inte kanske vara alldeles för snabb [...] företagarna kan inte komma på kurs eller informationstillfällen eller jobba kanske så snabbt som man då som ivrig projektdragare skulle kunnat."*

Medan projektledarna A och B förhållit sig en aning kritiska till idealbilder av projekt som snabba och flexibla instrument, så gick projektledare C steget längre. Projektledare C säger att verkligheten över lag motsvarar idealbilder projekt som ett flexibelt instrument och menar projekt är på tok för *"rigida jämfört med riktiga livet"*. I projekt C tog på grund av detta projektledaren friheter från formella planer. Exempelvis förverkligades en viss planeringsaktivitet tillsammans med företagen i en begränsad omfattning i och med att det visade sig vara onödigt, både enligt projektledaren och företagen.

*"Om vi nu tänker på projektarbete och projekt som projekt, så känns det som huvudproblemet är att projektplaner utförs vid en specifik tidpunkt och sen måst man ha en kristallkula för att veta vad som sker i framtiden. Planerna motsvarar aldrig sen vad som sker i praktiken och då kan det bli*

*trubbel med finansiären.” [...] ”Hur skall du kunna förutspå vad som sker, branschen växter ju med fart.” [...] Det är en tokig idé att projektplanen skall styra all verksamhet som en bibel! Int kan man förutspå framtiden!”*

I projekt C strävades generellt till väldigt strömlinjeformad verksamhet, även om det inte skedde omfattande förändringar vare sig angående hur projektet genomfördes eller vad som gjordes i projektet. Att ändringar inte skedde kan bero på att projektplanen var löst definierad. Projektledare C som inte alls ville bindas av planer, konstaterade att planen var endast några ”ynkliga sidor” lång.

Om genomförandet av projekt C varit målmedvetet och enligt projektledaren ”strömlinjeformat”, så har genomförandet i projekt A har varit mödosamt och det har funnits flera slags problem att tampas med. Ett problem vid projektet verkar varit att projektledaren byttes mitt under genomförandet. Det tog tid innan den nya projektledaren egentligen förstod vad som skulle göras i projektet.

*”När jag började här med projektet [...] fick jag så en bild att det här var redan [samarbetsorganet], det här projektet. Men sen sa man från [landskapsförbundet]: ”Ni ska skapa [samarbetsorganet] genom det här projektet”. Och det stämmer ju. Jag menar bara att det här var en grej som öppnade mina ögon för vad projektet var efter. ”*

Missförstånden verkar hänga samman med att projektledare A uppfattat projektverksamhet ”på ett annat sätt”, hen trodde att projektet var samarbetsorganet och uppfattade inte att uppgiften uttryckligen var att skapa detta organ. Trots insikt att samarbetsorganet var det man skulle skapa så valde projektledaren att fokusera på forskning, vilket i och för sig också var en viktig del av projektet.

*”Man kan ju inte bara administrera hela tiden [...] ”nu ska vi skapa [samarbetsorganet]” och man gör ingenting innehållsmässigt. Jag menar man måst ju också ha, man måst ju visa forskning, man måste visa att man har kommit fram till nånting.”*

Projekt A gjorde förvisso flera aktiviteter som var relevanta, men sist och slutligen misslyckades projektet med sitt grundsyfte, alltså att skapa ett samarbetsorgan. Misslyckandet kunde också dels kan bero på överambitiösa krav beträffande

projektets omfattning. *"Ja menar bara att ja tyckte hela tiden att det här ändamålet att grunda [samarbetsorganet] var egentligen för min uppfattning ganska hög krav [...] inte krav men, high targeted."*, anmärkte projektledare A.

Projektledaren förde trots det inte fram åt styrgruppen och finansiärerna målsättningarna kanske var överambitiösa och hen föreslog inte ändringar för att hantera det att projektet möjligen var för omfattande. *"Det dröjde också en ganska lång tid innan jag verkligen fattade vart vi var på väg."*, konstaterade A. Man försökte dock söka tilläggsfinansiering för projektet från diverse källor för att anställa en till arbetare, men detta lyckades man inte med, så uppgifterna förblev för omfattande i förhållande till resurserna man hade till förfogande. Vid granskning av projekt A bör man dock vara medveten om att projektägande organisationen hade betydande ekonomiska problem under genomförande av projektet, vilket sannolikt också försvårade genomförandet.

Till skillnad från projekt A, gick genomförandet av projekt B problemfritt och planenligt. Projektledare B noterar att:

*"I stort sett så var det ju just den där planen som gällde, för där fanns det ju just strukturen, de var de som var planen! Och likadant så var ju en del mål satta att vad projekt ska uppnå och vad som är grunden för planeringen av verksamheten också."*

Orsaken till att inga ändringar skedde torde hänga samman med att projektplanen var rätt löst definierad och fungerade som en struktur för arbetet framom att styra detaljer. Detta byggde egentligen på att det var svårt att planera aktiviteter i en bransch som förändras så fort. Företagsverksamhet på internet utvecklades under åren projektet genomfördes väldigt snabbt. I och med att *"allt var nytt"* med projekt B:s verksamhet, innebar det att man inte ens hade kunnat göra projektplanen särdeles strikt: *"Jag hade nog ganska fria händer att genomföra det som jag ville inom dom där ramarna..."*

I varken projekt A, B eller C har stora justeringar skett, även om någon slags justeringar kunde varit motiverade i projekt A. Dock är alla tre projekt belysande för en diskussion om flexibilitet, planering och frihet. Exempelen visar hur planering och flexibilitet hänger samman, hur flexibilitet är beroende av hur strikt planerad

verksamheten är. Projekt C visar hur planering på förhand kan ge förutsättningar för innovation, men också hur planering är något som man så gott som helt och hållet kan åsidosätta vid genomförandet. Granskning av de tre projekten belyser inte särdeles väl betydelsen av flexibilitet, även om projekten hade i alla fall någon slags handlingsutrymme. Statistiska analysen visar dock entydigt att såväl kontraktflexibilitet och instrumentflexibilitet är centralt för uppkomsten av processinnovationer, även om detta inte uttryckligen syns exempelprojekten.

Speciellt projekt A och projekt B visar hur projektet och dess verksamhet sist och slutligen är väldigt beroende av faktorer utanför projektet. Projektverksamheten påverkas av intressenter och faktorer som är utom projektledarens kontroll. *”Det var ganska stokastisk på det viset”*, noterade projektledare A. Inverkan av externa faktorer beaktas i de resterande modellerna.

### 8.3. Modell 3: Nätverks- och klustersamarbete och innovation

Modell 3 innefattar även projektens deltagande i nätverks- och klustersamarbete på olika nivåer. Modell 3 var signifikant och enligt Nagelkerke pseudo  $R^2$  förklarades 17.4 % av variansen i beroende variabeln, omnibus  $\chi^2 = 37.00$ ,  $p < .001$ . Hosmer Lemeshow -testet gav  $p = .16$ , så modellen kan godtas.

I modellen granskas utöver kontroll och flexibilitet också deltagande i nätverks- eller klustersamarbete på lokal, regional, nationell och internationell nivå. I modellen är inverkan av administrativ börda på beroende variabel fortfarande inte signifikant. Upplevd byråkrati-börda har däremot fortsättningsvis en signifikant negativ inverkan på beroende variabeln. Flexibilitetsvariablerna är också fortfarande signifikanta i sin inverkan på beroende variabeln. Inverkan av kontraktflexibilitet är aningen starkare än i modell 2.

Inverkan av nätverks- och klustersamarbete ger varierande resultat. Att projektet samarbetar i lokala eller regionala nätverk eller kluster har ingen inverkan på uppkomsten av processinnovationer, visar modell 3. Beträffande samarbete på nationell eller internationell nivå är inverkan däremot positiv. I projekt som deltar i nätverks- eller klustersamarbete på nationell nivå skapas med dubbelt så stor sannolikhet processinnovationer jämfört med projekt som inte deltar på denna nivå. Beträffande internationell nivå indikerar modellen om liknande resultat, men



resultatet förblir icke-signifikant. Analysen ger således endast begränsat stöd för hypotes 4a, d.v.s. antagandet om nätverkssamarbetets gynnsamma effekt på innovation.

I projekt A:s slutrapport hävdas att projektets förmåga att skapa nätverkssamarbete överträffade förväntningarna, även om man inte lyckades skapa ett samarbetsorgan. Dock påverkade resursbristen i projektet på projektets förmåga att skapa forskningsresultat, vilket enligt slutrapporten möjligen ledde till att intressenterna inte upplevde att projektet främjade deras intressen tillräckligt. Att skapa engagemang och en känsla av gemenskap är centralt för framgångsrik samhällelig problemlösning genom informella samverkanarrangemang som skall dra nytta av samhälleliga aktörers entreprenörsanda. I projekt A verkar skapandet av denna slags gemenskap inte lyckats, trots att projektet visserligen skapat nätverkssamarbete. Projektledare A berättar hur det varit stressigt och svårt att skapa förtroende bland intressenterna i och med att hen kände sig väldigt utomstående bland dem som levt i branschen hela sitt liv. " *[D]om är ju proffs allihopa [...] att va kan man egentligen nu bjuda på?*", anmärkte projektledare A som försökte kompensera för bristande kunskap med att fokusera på att skapa forskningsresultat. Projektledare A menar att den före detta projektledaren gjort bättre ifrån sig beträffande samarbete, men att hen själv inte lyckats med interaktionen med intressenter:

*"Jag har inte varit tillräckligt utåtriktad. [...] jag att jag kunna ha gjort bättre, betydligt bättre också att faktiskt bara diskutera med dom. Och höra efter "hur tänker ni?", "vad vill ni?" och jag tror just att min företrädare har haft mera kontakt"*

Projekt B hade däremot utvecklingsbolaget bakom sig som en "bra miljö" för att samarbeta med olika slags projekt och nätverk. Projekt B fungerade som ett samarbetsnätverk tre städer emellan. Projektledare B påpekade att ett projekt fungerar som ett neutralt redskap för att skapa samarbete mellan konkurrerande städer, vilket inte skulle lyckats ifall verksamheten skedde direkt genom kommunala utvecklingsbolaget som är mera spatialt avhängigt. Projekt B bidrog således till att skapa "öppenhet" och "dynamik" på området. Varken i projekt A eller projekt B har nätverks- eller klustersamarbete direkt gett upphov för innovationer.

I projekt A har interaktion med olika forskningsinstanser dock *"underlättat lite"* startandet av ett utvecklingsprojekt.

Projektledare C som generellt förhåller sig väldigt skeptisk mot EU-projekt, påpekade att projekten har en enorm potential för att utveckla nätverkssamarbete. *"Det är det viktigaste verktyget för att få företag att fungera tillsammans [...] allt annat är mindre effektivt"*. Projektledare C noterar att direkt företagsstöd visserligen också kan vara effektivt, men att bästa resultat skapas då man får företag att samarbeta. På basis av intervjuerna verkar det som om projekten har möjligheter att skapa samarbetsmönster som kan vara till nytta för andra, men intervjuerna ger inte belägg för tanken om att nätverkssamarbete uttryckligen skulle bidra till att innovationer skapas i projekten. Dock om man vänder på steken och granskar den specifika processinnovation som skapades i projekt C så ser man frågan i ett annat ljus. Projekt C deltog i olika nätverkstillfällen ordnade av en förening på nationell nivå, där de berättade om projektets finansieringsmodell. På detta vis spreds idén till andra ställen i landet berättade projektledaren: *"och sen har vi haft allt på webben, vi har inte dolt någonting, därifrån har man kunnat fritt söka information"*. Således har alltså innovationen spridits i nätverk och anammats av andra aktörer i landet. Exemplet belyser väl hur innovationer sprids fritt i offentliga sektorn.

I modell 3 framkommer alltså att endast nationellt nätverks- eller klustersamarbete direkt gynnar uppkomsten av processinnovationer. Intervjuerna stöder modellens resultat, men intervjuerna tyder på att kluster- och nätverkssamarbete också kan andra gynnsamma effekter än uttryckligen spridning av innovationer.

**Tabell 7: Resultat av logistisk regressionsanalys. Inverkan av kontroll, flexibilitet, deltagande i nätverks- och klustersamarbete samt aktörsmedverkan på processinnovationer.**

		Modell 4	Modell 5
Administrativ börda		1.24	1.26
Byråkratisk börda		.94*	.94*
Kontraktflexibilitet			
	Nej		
	Ja	2.14*	2.10*
Instrumentflexibilitet			
	Nej		
	Ja	2.49*	.047*
Nätverks- och klustersamarbete			
	Lokalt	1.15	1.15
	Regionalt	.77	.77
	Nationellt	1.85	1.98
	Internationellt	1.86	1.88
Aktörsmedverkan		.90**	.87***
Instrumentflexibilitet X Aktörsmedverkan			1.34**
Naeglkerek R <sup>2</sup>		.215	.249
Omnibus $\chi^2$		45.76	53.70
p		<.001	<.001

*Notera.* Tabellen visar oddskvoter. Hosmer Lemeshow Goodness-of-Fit test: Modell 4: p=.73  
Modell 5: p=.35

\*\*\*p<.001

\*\*p<.01

\*p<.05

#### 8.4. Modell 4: Aktörsmedverkan och innovation

I modell 4 inkluderades aktörsmedverkan. Aktörsmedverkan är en summavariabel som belyser inverkan och vidden av olika slags aktörer på projektets verksamhet och resultat. Modellen var signifikant och enligt Nagelkerke pseudo R<sup>2</sup> förklarades

21.5 % av variansen i beroende variabeln, omnibus  $\chi^2 = 45.76$ ,  $p < .001$ . Hosmer Lemeshow -testet gav  $p = .733$ , så modellen kan anses fungerande.

Modell 4 ändrar inte inverkan av variablerna som belyser byråkratisk kontroll. Inverkan av flexibilitetsvariablerna är fortsättningsvis signifikant, om än en aning svagare angående instrumentflexibilitet. I modell fyra är inverkan av nätverks- och klustervariablerna inte längre signifikanta. Aktörsmedverkan har däremot en signifikant negativ inverkan på beroende variabeln. För varje enhet "inkludering" av aktörer minskar sannolikheten för processinnovation med ca 10 %. Detta innebär att hypotes 5a kan förkastas. Inverkan är den motsatta. Ju mera inkluderande projektet är i termer av att ta med olika slags aktörer och låta dem påverka projektet, desto mindre sannolikt skapas processinnovationer. Detta är tvärt emot vad man kunde anta utgående från samverkansperspektivet på förnyelse, men förenligt med antagandet om att mera deltagande kan hämma effektivt utförande. Modellen förklarar avsevärt bättre uppkomsten av processinnovationer än de tidigare modellerna. Att samverka med olika slags aktörer verkar vara utmanande för projektledarna.

I projektledarintervjuerna belyses hur projektens genomförande är bundet till ett specifikt institutionellt och administrativt sammanhang, vilket gör att hanterande av intressenter kan vara svårt. I projekt A led projektledaren av direkt utanförskap i förhållande till intressenterna, vilket verkade bidra till förlorat engagemang:

*"Så jag har upplevt ganska starkt att vara en som kommer utifrån till ett samhälle som har funnits där ganska länge och på det viset har jag haft känslan att kanske... Att det var nåt med mig [...] Det här är min tolkning nu, absolut min tolkning. Att jag inte tillhörde samhället på det viset. "*

Förverkligande av projekt är beroende av faktorer som projektledaren inte nödvändigtvis kan kontrollera. Projektledaren A talar om betydelsen av samarbete, politiskt stöd och finansiellt engagemang av intressenterna. *"De e så många olika delar som projektet har ingen direkt grepp på. [...] Kan man övertyga alla dom där delar som behövs att få ett nytt [samarbetsorgan]?"*

Styrgruppsmöten, som vara ett forum för att erbjuda olika slags aktörer möjligheter till inflytande, erbjöd inte projektledare A den slags stöd hen skulle behövt.

Projektledare A efterlyser möjligheter till informell diskussion kring hur förverkligandet av projekt. *"Jag tror ju att för det mesta vill man ju uppvisa på styrgruppsmötet att saker är under kontroll."* Ofta uteblev intressenterna och finansiärerna från styrgruppsmötena:

*"Jag tycker nog ändå att finansiären skulle vara på plats då det finns styrgruppsmöten. [...] Men det är ju styrgruppsmöte som egentligen är den situationen och den tiden som man har tillfälle att diskutera saker, att fråga efter, att påpeka saker."*

Engagemanget av olika slags aktörer verkar ha lyckats bättre i projekt B där utvecklingsbolaget som omgivning erbjöd stöd åt projektet. Projektledare B hade också ett *"ett gäng trogna deltagare som bidrog på sitt sätt till verksamheten"*, främst genom att ge feedback. Också styrgruppen påverkade projektet genom att *"komma med input"* och projektet samarbetade också med andra projekt. Generellt verkar projekt B lyckats väl med att interagera med olika slags aktörer, men dock konstaterade projektledare B som tidigare nämnts, att det tar tid att engagera folk och att allt inte sker så fort som en ivrig projektledare kanske önskar. Denna slags tröghet kan bidra till att förklara varför aktörsmedverkan bidrar till minskad sannolikhet för processinnovationer.

Projekt C var däremot enligt projektledaren en *"en mans show"*. Projektledaren ville inte ha med någon som skulle störa genomförandet och resonerade: *"jag gör det själv, så vi får så mycket finansiering åt företagen som möjligt."* Visserligen tillsattes en styrgrupp där t.ex. föreningar och universitet var representerade. Projektledaren påpekade dock att hen lärt sig en läxa av tillsättandet av styrgruppen: *"Det lönar sig endast att välja folk som på riktigt har tid för det"*. Inte ett enda möte var beslutsfört då folk inte deltog. I och med att en förman i utvecklingsbolaget där projektet förverkligades lämnade företaget, så blev projektledare C helt ensam med att förverkliga projektet. *"Styrgruppen var helt onödig [...] det var helt enkelt mina uppgifter att sköta, ingen utomstående förstod sig ens på vad det sysslades med."* Detta innebär dock inte att projekt C inte skulle samarbetat med olika aktörer, men det verkar ha skett på projektledarens villkor. Projektet samarbetade t.ex. med banker och med andra projekt som ägdes av utvecklingsbolaget. Projektledare C tycker att ett utvecklingsbolag som sammanhang är fungerande och anmärker att *"överlag*

*borde alla projektaktörer vara under samma tak*". Beträffande interaktion med målgruppen och aktörer i allmänhet lyfter projektledare C fram betydelsen av att känna varandra personligen och träffas i person. Projektledare C påpekar att stämningen i projektet var *"fantastisk"* och att projektet var det mest lyckade av alla projekt utvecklingsbolaget genomfört.

Projekt A, B och C har alla interagerat väldigt olika med omgivande aktörer. Projekt A har inte lyckats skapa förtroende bland projektets centrala aktörer, medan projekt B lyckats skapa en god anda bland företagarna och verkar varit mottaglig för deras preferenser. Projekt C verkade inte särdeles öppet gentemot omgivningen, utan betonade att få saker effektivt gjort. Projektet verkad dock uppskattats av intressenterna. Alla tre projekt visar hur interaktion med andra aktörer kan vara problematiskt och trögt, vilket kan hämma effektivt genomförande och således möjligen uppkomsten av innovationer, så som modell 4 antyder. Problem i samverkan med olika slags aktörer kan bero på styrgruppen och intressenter över lag, men också på projektledarna.

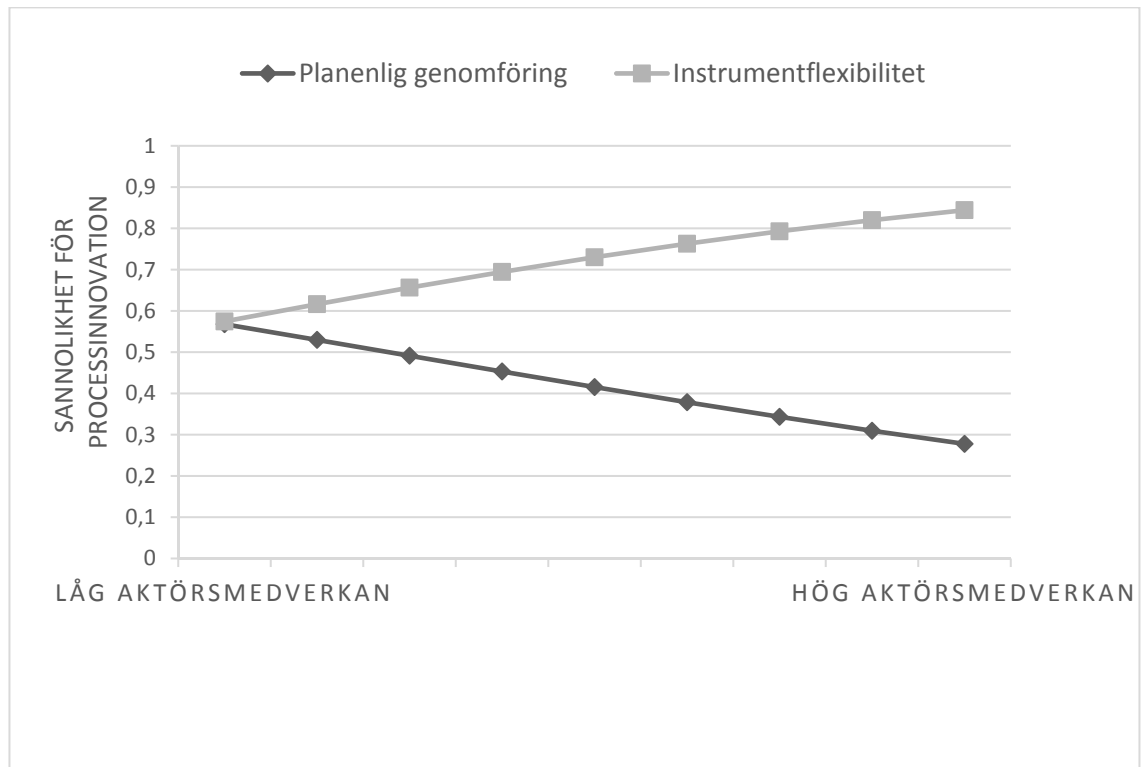
#### 8.5. Modell 5: Byråkratisk kontroll, flexibilitet, samverkan och interaktionseffekter

I modell 5 inkluderades en interaktionsterm som belyser den modererande inverkan som instrumentflexibilitet har på aktörsmedverkans effekt på beroende variabeln. Modellen var signifikant och enligt Nagelkerke pseudo  $R^2$  förklarades 24,9 % av variansen i beroende variabeln, omnibus  $\chi^2 = 53.70$ ,  $p < .001$ . Hosmer Lemeshow -testet gav  $p = .35$  så modellen kan anses fungerande.

Modell 5 ändrar inte anmärkningsvärt på någon av de oberoende variabler som inte är inkluderade i interaktionsanalysen. En signifikant interaktion hittades mellan instrumentflexibilitet och aktörsmedverkan. Det verkar som om instrumentflexibilitet har en modererande inverkan på hur aktörsmedverkan påverkar beroende variabeln. I och med en signifikant interaktion bör direkta självständiga inverkan av de interagerande variablerna förbises. Inverkan av aktörsmedverkan blir signifikant positiv på beroende variabeln, förutsatt instrumentflexibilitet. Interaktionen belyses bäst genom en visualisering (se figur 4). Interaktionseffekten ställer hypotes 5a om positiva inverkan av aktörsmedverkan i alternativt ljus. Det verkar som om hypotes 5a får stöd, förutsatt

instrumentflexibilitet. Interaktionen ger stöd åt hypotes 5b, om modererande inverkan av flexibilitet, men hypotesen kan inte på något vis uttömmande verifieras. I modell 5 är förklaringskraften över 3 procentenheter högre än i modell 4, vilket tyder på att interaktionseffekten är betydande för att förstå uppkomsten av processinnovationer.

**Figur 4: Visualisering av interaktionseffekt mellan instrumentflexibilitet och aktörsmedverkan.**



*Notera:* Figur 4 visar interaktionen mellan aktörsmedverkan och instrumentflexibilitet. Visualiseringen visar hur sannolikheten för innovation gradvis sjunker i och med högre aktörsmedverkan i projekt utan instrumentflexibilitet. I projekt med instrumentflexibilitet är inverkan på beroende variabeln positiv och växande för ökad aktörsmedverkan.

Instrumentflexibilitet kan ses som ett uttryck för responsivitet gentemot omgivande aktörer. I projekt som justerar de sätt och metoder som används i projektet för att producera resultat skapas mera sannolikt innovationer. Om medverkan av olika slags aktörer hanteras som en resurs och källa för insikt och goda idéer, vilket sedan leder till konkreta förändringar, så blir inverkan av deltagande positiv. Även om förändringar som kunde klassas som instrumentflexibilitet i projekt A, B och C inte gjorts, så kan exempelprojekten illustrera den slags responsivitet gentemot omgivande aktörer som interaktionsanalysen belyser. Det fanns inga orsaker till

förändringar i projektet B, men trots det kan man säga att projektet uppvisat någon slags tecken på flexibilitet och responsförmåga. Projekt B visade lyhördhet mot målgruppen och lät dem påverka projektets innehåll, även om detta skedde inom projektplanens ramar:

*"[J]ag vet inte ens om man kan kalla det förändring på det sättet att man tog in önskemål av deltagarna och som försökt tillgodose dom behov som dök upp och sådär. Det var nog ändå inom dom ramar som var planerade, att det var inte nånting som var sådär helt omvälvande."*

Liknande responsivitet mot intressenter visade projekt C, även om projektledaren var den som höll i trådarna vid utförandet. Projekt C:s genomförande byggde nämligen på en väldigt marknadsdriven modell, som kan ses som responsiv gentemot målgruppen. Deltagande i projektet innebar i praktiken att företagen subventionerades för att genomföra egna investeringar som skulle bidra till ökat kunnande om företagsverksamhet på internet med stöd av projektet. Detta marknadsdrivna sätt att genomföra projektet erbjöd företagen att själv definiera sitt problem och den hjälp man behövde, vilket kan ses som ett kund- eller medborgarorienterat sätt att genomföra projektet.

## 8.6. Uteblivna interaktioner och alternativa modeller att utforska

Hypotes 5b kan inte uttömmande verifieras på grund av att de andra antagna interaktionseffekterna inte gett signifikanta utfall. I flera olika modeller testades interaktioner mellan flexibilitets/byråkrativariablerna och samverkanvariablerna på uppkomsten av processinnovationer. Beträffande interaktioner med nätverks- och klustersamarbete testades interaktioner med en summavariabel av nätverkssamarbete. Inga signifikanta interaktionseffekter hittades mellan de interna (byråkratisk kontroll och flexibilitet) och de externa (nätverks- och klustersamarbete och aktörsmedverkan) variablerna, utöver givetvis den interaktionseffekt som redogjorts för i modell 5. Exempelvis hittades inget stöd för hypotes 4b, om att inverkan av nätverks- och klustersamarbete skulle modereras av flexibilitet. Således förkastas hypotes 4b. I och med att byråkrati- och kontraktflexibilitet inte hade signifikanta interaktionseffekter med samverkanvariablerna, kan man således endast ge hypotes 5b begränsat stöd.



Ytterligare testades interaktioner mellan kontroll och flexibilitetsvariablerna beträffande kombinerad inverkan på beroende variabeln. I flera olika modeller visade det sig att den positiva inverkan av andel administrativa uppgifter som beskrevs i modell 1 kan bero på att administrativa bördan hänger samman med ändringar i projekt. Flera modeller med signifikanta interaktioner tyder på att administrativa bördan modereras av flexibilitetsvariablerna. Med vissa variabeluppsättningar som inkluderade variabler som "problem i projektet" eller "inverkan av ekonomiska krisen" visade signifikanta interaktioner mellan instrumentflexibilitet och administrativa bördan. Sambandet var ännu mera tydligt beträffande interaktion med kontraktflexibilitet. Även om interna interaktioner mellan kontroll- och flexibilitetsvariabler faller utanför avhandlingens omfång och inte redogörs för i arbetet, så är dessa resultat värda att notera också här med tanke på att de problematiserar resultaten i avhandlingens huvudmodeller.

Slutligen bör noteras att intervjuerna belyste balansgången mellan byråkratisk logik och projektlogik på ett sätt som inte fångas upp av statistiska analysen. När projektledarna ställdes inför frågan om projektarbete egentligen är offentlig eller privat verksamhet och hurdan roll de själ uppfattar sig ha, följde väldigt varierande svar som väl kan belysa skillnaden i logiker. Projektledare A hade alldeles klart för sig att verksamheten var offentlig hela tiden, vilket bidrog med stress i arbetet. *"Det stressa enormt tycker jag. Eftersom just vi har känslan att man får ju inte, förstås man ska inte göra nåt dumt. Man skall inte slösa bort resurser."* Om en offentlig prägel över verksamheten ledde till press att inte göra dumheter för projektledare A, så bidrog "det offentliga" med en tanke om att *"alla är välkomna"* i projekt B. Detta belyser mycket väl projektens inkluderande sida. Projektledare B uppfattar projektverksamhet någonstans mellan det privata och offentliga. Projektledare C däremot menar att hen själv verkligen inte betraktar sig som en tjänstemän och önskar att projekten kunde vara "lite allting": *"enligt mig borde dom vara offentliga tjänare, sådana typer som tjänar folket och här på näringslivssidan företagen. Dom typerna som skall hjälpa, som man kan fråga av, som stöder och handleder"*. Redan en granskning av tre projekt avslöjar hurdana grundläggande skillnader det finns i hur man betraktar projektverksamhet inom regional utvecklingspolitik.

## 9. Diskussion

I föregående kapitel har det redogjorts för fem logistiska regressionsmodeller som gjorts för att tillsammans med illustrativa exempel granska och belysa de konfliktfyllda logiker som präglar projektbaserade implementeringen av regionala utvecklingspolitiken. Resultaten om drivkrafterna som ligger bakom uppkomsten av innovation är huvudsakligen i linje med vad man med utgångspunkt i den teoretiska diskussionen kunde anta. De statistiska modellerna bekräftar logikernas motstridigheter genom att granska konkreta samband på projektnivå. Projektledarintervjuerna erbjuder kött på benen för kvantitativa analysen och hjälper att belyser väl hur utvecklingsprojekten bör förstås i relation till det bredare sammanhang de förverkligas i. Projekten är inte isolerade instrument, utan verksamheten formas i växelverkan med ett institutionellt sammanhang som skapar förväntningar och antaganden kring hur projekten och projektledare bör fungera då de förverkligar projekten. Projektens handlingsutrymme formas av krav på resultatkontroll men också omgivande aktörer verkar ge sin prägel på vad som är möjligt att göra i projektet. Projektet kan också aktivt söka att utvidga sitt handlingsutrymme genom projektflexibilitet. Alla dessa faktorer kan undergräva eller stöda projektens förmåga att skapa innovation. Analysen ger stöd åt tanken om en frigörande projektlogik och kontrollerande byråkratisk logik. Flexibilitet hänger tydligt samman med förnyelseförmåga, medan rigiditet och upplevelser av byråkratisk kontroll har en begränsande inverkan. Projektlogiken verkar dock vara rätt så tudelad, i och med att samverkanarrangemang endast till en viss mån stöder förnyelse. Intervjuerna ställer dock projektlogiken alternativt ljus i och med att de att alla tre projektledare verkade ifrågasätta projektets betydelse som ett flexibelt instrument. Härnäst diskuteras resultaten närmare, speciellt med tanken om att resultaten möjligen kunde ha praktisk relevans för både projektägare och myndigheterna som förvaltar de regionala utvecklingsinsatserna.

### 9.1. Byråkratisk kontroll och förnyelse

Resultaten av de logistiska regressionsanalyserna tyder på att inverkan av kontroll på innovation inte är entydig, vilket var förväntat. I teoretiska diskussionen presenterades byråkratisk kontroll som en faktor som skall skapa press att leverera. Projekt förväntas skapa förnyelse enligt vad man på förhand planerat och

resultatkontroll skall säkerställa planenligt och effektivt genomförande. Projektorganiseringens byråkratiska sida kan dock samtidigt förväntas hindra uppkomsten av innovationer i och med möjligen hämmad anpassningsförmåga och responsivitet. I och med projektens teknisk-rationella sätt att fungera och den projektbaserade förvaltningens strikta fokus på resultatkontroll, har i avhandlingen hävdats att regionala utvecklingsprojekt kunde vara så byråkratiska att projektets förmåga att skapa innovationer kunde hämmas.

De två operationaliseringarna byråkratisk kontroll i projekt ger motstridiga resultat. Resultaten stöder dock inte tanken om projektarbetets byråkratiska sida skulle ha vare sig en begränsande eller möjliggörande inverkan på hur interorganisatorisk samverkan påverkar uppkomsten av innovation i och med att dessa interaktionseffekter uteblev. Däremot fanns signifikanta direkta effekter. Operationaliserat som administrativ börda, mätt i tid som gått åt till administrativa uppgifter, har starkare kontroll en positiv inverkan på innovationsförmåga. Dessa resultat stöder NPM-doktrinens antaganden, men trots det verkar detta en aning överraskande i och med att den tid som går åt för administrativa uppgifter är bort från den tid som finns för att i praktiken genomföra projektet. Man kunde således antagit det motsatta. Två alternativa förklaringar till den positiva inverkan kan ges. För det första kan man anta att innovation mera sannolikt skapas i komplexa projekt som kan vara utmanande och riskfyllda och möjligen kräver mera administration än väldigt enkla projekt. Därmed torde den administrativa bördan delvis hänga samman med komplexitet. Denna tanke får stöd i av de modeller som inkluderar flexibilitetsvariablerna. Då förändringar i projekt beaktas i modellerna, är inverkan av administrativ börda inte längre signifikant. Detta tyder på att flexibilitet för med sig mera administration, vilket möjligen kan förklara den positiva inverkan. Att t.ex. ändra projektplanen medför säkerligen en del administrativa uppgifter. I kontrollanalyser för att testa detta antagande hittas i själva verket signifikanta interaktioner mellan administrativ börda och såväl kontrakt- som instrumentflexibilitet. Det verkar således som om den positiva inverkan av administrativ börda hänger samman med att ändringar skapar mera projektadministration, snarare än att kontroll direkt skulle gynna innovation. Kontrollanalyserna faller utanför avhandlingens omfång och beskrivs således inte i detalj, men sambandet borde granskas i framtida studier. En alternativ förklaring är

att projektledare som använder mera tid på administration helt enkelt rapporterar mera ingående, vilket i sig kan ha påverkat datainsamlingen. Rapporterar man mera ingående berättar man säkerligen också ingående ifall man skapat en innovation. Detta kan ha en sneddrivande effekt på analysen. Visserligen är det också alldeles rimligt och i linje med kontrollperspektivet att anta att kontroll helt enkelt sporrar förnyelse.

Den andra byråkrativariabeln är en attitydvariabel som skapats som en summavariabel av sex olika indikationer om huruvida projektledarna uppfattade sig byråkratiskt kontrollerade då de genomförde projekten. Projektledare som uppfattar sig byråkratiskt begränsade är mindre benägna att skapa innovationer än projektledare som uppfattar sig ha mera frihet. Inverkan av denna variabel är rätt intuitiv. Då man granskar variabeln som en indikation på kontroll i projektverksamhet måste man dock vara återhållsam med slutsatserna i och med att variabeln illustrerar projektledarnas subjektiva bedömning och erfarenheter. Exempelvis om projektet misslyckats kan det mycket väl tänkas att projektledaren externaliserar sitt ansvar och beskyller byråkratin för att vara begränsande. Om projektet däremot lyckas kunde man anta att byråkratisk bördan inte känns lika begränsande, även om den verkliga "bördan" varit lika. Även om man måste vara försiktig i tolkningen så tyder denna variabel på att byråkratiska begränsningar som hänger samman med projektverksamheten har en begränsande inverkan på innovationsförmåga. Resultatet stöder antagandet om att projektets byråkratiska sida kan snara åt möjligheterna att skapa innovationer. För ett projekt kunde byråkratiska begränsningar t.ex. innebära att man låter bli att göra ändringar i projektplanen på grund av att det förutsätter mycket trubbel och pappersarbete, vilket kunde leda till att en ny idé blir utnyttjad eller en ny metod blir oprövad.

Resultatet kunde eventuellt kontras med ett argument om att det inte handlar om linjära samband, utan att inverkan av byråkratisk kontroll skall vara på en lämplig nivå för positiv inverkan på innovationsförmåga. Här kunde man då anta ett omvänt u-format samband, där sannolikheten för innovation är optimalt vid någon viss nivå av kontroll. Kompletterande analyser utfördes där variablerna omkodades så att en medelnivå av administrativ börda och upplevd byråkratibörda användes som referensgrupp och jämfördes mot omfattande och låg börda. Dessa analyser visade

inte att någon medelnivå av kontroll skulle ge mera gynnsamma förutsättningar för att skapa förnyelse. Antagandet om att man kunde hitta optimala nivåer av kontroll borde undersökas mera ingående.

Intervjuerna med tre projektledare ger stöd åt statistiska analysens resultat och uppfattningen om byråkratisk kontrollens tvetydiga inverkan på innovation. Projektledarna verkade i allmänhet uppfatta projekt som rätt långsamma och rigida instrument och delvis upplevdes det offentliga sammanhanget begränsande jämfört med privat organisering. Uppfattningarna går stick i stäv med antagandet om projekt som ett flexibelt policyinstrument. Dock bör anmärkas att ingen av de tre projektledarna verkade uppfatta sig själv som väldigt begränsad av byråkratin. De hade själv tillräckligt handlingsutrymme och verkade inte särdeles starkt bindas av projektplanen. Intervjuerna belyste väl projektarbetets mångtydiga natur. Projektledarna verkar ha ett behov att effektivt utföra det man kommit överens att göra utan att slösa på offentliga medel och också redogöra öppet för vad man gjort. Strömlinjeformat utförande motiverades med en vilja att vara till så stor nytta som möjligt. Samtidigt kan man klart se ett behov att vara öppen och responsiv mot såväl företag som medborgare. Projektledarintervjuerna stöder uppfattningen om en balansgång mellan byråkratisk logik och projektlogik, i ett sammanhang där verksamheten varken kan beskrivas som fullt privat eller fullt offentlig.

Byråkrativariablerna kan anses vara rimliga operationaliseringar av den byråkratiska logik som formar projektarbetet, men operationaliseringarna på inget vis uttömmade och förklarar i slutligen väldigt lite (3 %) av variansen i beroende variabeln. I de använda måtten är det inte möjligt att skilja mellan den form av byråkratiprägel som ett byråkratiskt sammanhang har på projektarbetet och den byråkratiska dimensionen i själva projektarbetet. I kommande studier borde den byråkratiska dimensionen av projektbaserade implementeringsarrangemang granskas på ett nyanserat och uttömmande vis. Den trots allt rätt begränsade totala effekten av byråkrativariablerna väcker tanken om hur väl sist och slutligen de variabler som använts belyser den slags byråkratiska logik som kan förstås i kontrast till projektlogik. Ett annat alternativ är givetvis att konceptualiseringen av projektlogik som en kontrast till projektarbetets byråkratiska logik kan ifrågasättas. Byråkratisk kontroll över projekt kan förstås som både sporrande för förnyelse och

samtidigt som en begränsande faktor. Om projektets frihetsskapande sida bygger på att experimentera, kan man också tänka att projektets byråkratiska logik fungerar som en kraft för att försäkra att man verkligen experimenterar.

I och med mångtydiga resultat kan man inte ge entydiga rekommendationer för hur administrationen och projektbyråkratin borde utvecklas. Det som dock är klart, är att den gynnsamma inverkan av administrativ börda verkar suddas ut då flexibilitet beaktas i modellerna. Då man beaktar detta och minns att upplevd byråkratisk börda verkar hämma innovation, kunde det vara klokt att sträva till att minska på projektens byråkratiska börda. Detta måst dock vägas upp mot de positiva effekterna som finns i projektbyråkratin. Resultatkontroll sporrar sannolikt till att leverera det man kommit överens, om även upplevd byråkratibörda är hämmande för uppkomsten av innovation. Dessutom är projektbyråkratin ett sätt att säkerställa ansvarsutkrävning och transparens i offentliga sektorns verksamhet, vilket bör beaktas om man vill avverka projektbyråkratin. Resultaten kan alltså inte tolkas som att resultatkontroll är onödigt i sig, även om innovationshämmande inverkan av upplevda byråkratibördan var tydlig. Då kohesionspolitikens design inför kohesionspolitikens nyligen påbörjade programperiod redan utvecklats åt ett håll som skall minska på projektbyråkrati, är det viktigt också hålla i minnet projektbyråkratins värde. Arrangemang för resultatkontroll finns trots allt för att möjliggöra demokratisk samhällsstyrning också i implementeringsarrangemang där insatserna allt starkare utförs av tredje parter.

## 9.2. Flexibilitet och förnyelse

I den teoretiska diskussionen presenterades flexibilitet som ett uttryck för frihet i projekt. Projektflexibilitet är centralt för anpassning och ett sätt att upprätthålla projektens relevans och styrbarhet, men också ett sätt för projekten att vara responsiva gentemot omgivande aktörer. Flexibilitet kan alltså antas föra samman interorganisatorisk samverkan med projektets interna aktiviteter. Således kan flexibilitet förväntas bidra till stärkt innovationsförmåga både genom säkerställa att rätt aktiviteter görs på rätt sätt, men också genom att möjliggöra att samverkan verkligen omsätts till handling och resultat.

Resultaten visar att flexibilitet är betydande för uppkomsten av processinnovationer. I projekt som var flexibla förverkligades mera sannolikt

innovationer. Projekt med kontraktflexibilitet, alltså ändrad omfattning, innehåll eller målsättning, skapade närapå dubbelt så sannolikt processinnovationer än projekt utan kontraktflexibilitet. Detta innebär givetvis inte att projekt utan flexibilitet inte skulle kunna skapa innovationer, men det verkar som om projekt som klarar av föränderlighet kan skapa mera innovationer. Trots tydliga resultat, behöver detta inte innebära att det just är förändringen i sig som direkt leder till innovation. Man också kan anta att komplexa och ambitiösa projekt är mera innovativa och att komplexa projekt med mycket osäkerhet mera sannolikt behöver förändringar. Det behöver således inte vara så att ändringen i sig som leder till innovation, utan föränderlighet kan också tänkas vara en biprodukt av komplexitet. Det är dock alldeles rimligt att anta att flexibilitet direkt leder till bättre genomförda och mera relevanta och innovationsbenägna projekt.

Likaså hade instrumentflexibilitet, alltså ändringar i de sätt och metoder som projektet använder för att uppnå sina målsättningar, en positiv inverkan på uppkomsten av innovation. Inverkan av instrumentflexibilitet var starkare än inverkan av kontraktflexibilitet. Projekt med ändringar i hur de genomfördes producerar med trefaldig sannolikhet processinnovationer. Här är det värt att påpeka, att då man i ett projekt märker att en viss metod inte fungerar och ändrar den, kan denna insikt möjligen resultera i ett nytt sätt att fungera i form av en ny verksamhetsmodell. Detta kan sedan tolkas som en processinnovation. Således finns en risk för att då flexibilitet kommer till uttryck skapas en innovation, vilket kan sneddriva analysen. I och med att såväl kontrakt- som instrumentflexibilitet har en positiv inverkan på beroende variabeln torde denna risk inte vara särdeles omfattande. Genom flexibilitet kan man t.ex. i praktiken ändra på en metod som inte verkar fungera. Alternativ kan man utvidga projektet ifall det visar sig att en ny målgrupp behövs eller att insatserna från början var otillräckliga. Ändringarna medför bättre riktade och använda resurser, vilket verkar skapa grogrund för innovationer.

Analysen om inverkan av flexibilitet på innovation ger dock ett klart stöd åt NPM-antagandet om att operativ autonomi, i form av frihet att leda projekt och utnyttja möjligheter, är centralt för att projekt skall skapa innovationer. Flexibilitet är nödvändigt regional utvecklingsverksamhet där projektledarna är beroende av

faktorer de inte kan kontrollera. Flexibilitet har i detta arbete operationaliserats som förändring i relation till vad man tidigare planerat. Den form av frihet som uppstår av väldigt lös förhandsdefiniering fångas inte av operationaliseringarna och analysen. Detta framkommer tydligt i intervjuerna med projektledarna. I projekt B verkade projektplanen så löst definierad att den inrymde frihet att genomföra projektet enligt eget och intressenternas tycke. Projekt C däremot verkade inte bry sig särdeles mycket om projektplanen över lag, vilket gör det osannolikt att ändringar i den formella planen inte skulle gjorts, även ifall det funnits behov för det. Det som de valda operationaliseringarna vinner i tydlighet och klarhet förlorar de i validitet. Man kunde dock anta att en granskning av hur byråkratiskt begränsade projektledarna uppfattar sig är en indikation på hur strikt på förhand definierat projektet är. En granskning av interaktioner mellan hur uppfattningen av att vara byråkratiskt begränsad och flexibilitet hänger samman gav dock inte signifikanta utfall. Man kunde väntat sig att inverkan av flexibilitet skulle vara mera betydande i de starkare byråkratiska (och därmed sannolikt strikt definierade) projekten, men så var inte fallet. Detta innebär att oron för att flexibilitetsvariablerna skulle för starkt påverkas av förhandsplaneringen strikthet inte verkar vara befogad.

Båda formerna av flexibilitet var alltså centrala för uppkomsten av processinnovationer, men det bör understrykas att en majoritet av de projekt som skapade innovationer inte visade indikationer på var sig kontrakt- eller instrumentflexibilitet. Flexibilitet är således en viktig mekanism för uppkomsten av processinnovationer, men innovationer kan skapas oberoende om projekten är flexibla eller inte. Det finns alltså flera olika sätt att uppnå processinnovationer som inte på något vis hänger samman med de operationaliseringar av flexibilitet som granskats i detta arbete. Dessa alternativa mekanismer bakom innovation i utvecklingsprojekt borde utredas i kommande studier.

### 9.3. Samverkan och förnyelse

I litteraturen om nya interaktiva samverkansformer förväntas icke-formaliserat och flexibelt samarbete generera kreativa och innovativa lösningar på samhällliga problem. Projekt kan skapa en stomme för samverkan. Projekt kan skapa enhetlighet och koordinering i samverkansarrangemang, men nyttan för uppkomsten av innovationer ligger i att offentliga sektorn får tillgång till



entreprenörsanda från olika slags samhällsliga aktörsgrupper. Förmågan att skapa innovation kan stärkas ifall man öppnar upp sin egen verksamhet för nya idéer och influenser i nya samarbetsformer, t.ex. nätverkssamarbete. Projekt kan på detta vis få tillträde till kunskap, resurser och idéer som kan vara innovationsfrämjande. I avhandlingen operationaliserades interorganisatoriska samverkan som deltagande i nätverks- eller klustersamarbete och som aktörsmedverkan. Nätverks- eller klustersamarbete har granskats som fyra dikotoma variabler som beskriver deltagande i nätverk eller kluster på lokal, regional, nationell eller internationell nivå. Aktörsmedverkan är däremot en summavariabel som beskriver i hurdan grad olika slags samhällsliga aktörer påverkat projektets verksamhet och resultat.

Resultaten visar att interorganisatorisk samverkan har en tvetydig inverkan på projektens förmåga att skapa förnyelse. Den förmodad positiva effekt av samarbete uteblir nästan helt och hållet. Detta kunde möjligen bero på att mera deltagande av olika slags aktörer är effektivitetshämmande. Projekt som är mera isolerade och inkluderar få, verkar mera effektivt producera innovationer.

Nätverks- eller klustersamarbete verkar dock delvis ha en positiv inverkan på uppkomsent av innovation. De lokala eller regionala nätverkens- eller klustrens inverkan på innovationsförmåga är obetydlig och icke signifikant. Däremot har deltagande i internationellt nätverks- eller klustersamarbete en positiv inverkan på sannolikheten att skapa processinnovationer. Inverkan av nationellt nätverks- eller klustersamarbete är positivt, men endast på gränsen till signifikant. För både nationella och internationella nivån är sannolikheten att skapa processinnovationer närapå dubbel i förhållande till att inte delta i samarbetet. Värt att notera är att då aktörsmedverkan inkluderas i analysen är inverkan av vare sig nationellt eller internationellt nätverks- eller klustersamarbete inte längre signifikant.

Att medverkan i nationellt nätverks- eller klustersamarbete har en positiv inverkan på innovationsförmåga är inte överraskande, men anmärkningsvärt är att vare sig nätverks- eller klustersamarbete på lokal eller regional nivå har någon som helst effekt på förmågan att skapa processinnovationer. Detta är inte i linje med vad man kunde anta utgående från den teoretiska diskussionen om samverkan. I själva verket är resultaten direkt oroväckande med tanke på kohesionspolitikens övergripande antaganden om hur endogen ekonomisk utveckling skapas. Här kunde

man väntat sig att nätverks och klustersamarbete uttryckligen skulle vara den slags institutionella arrangemang som kunde möjliggöra uppkomsten av innovationer. Resultaten tyder på att specifikt lokala- och regionala nätverk inte har en kapacitet att sporra uppkomsten av processinnovationer i utvecklingsprojekt. Speciellt lokala och regionala samarbetsformer kunde anses speciellt betydande utgående från tanken om att innovation sprids fritt i offentliga sektorn. Genom avhandlingens resultat kan man ifrågasätta nyttan av nätverkssamarbete på lokal och regional nivå. Dock måste man vara medveten om att deltagande i kluster och nätverk inte endast sker för att stärka innovationsförmåga, så att på basis av dessa analyser förkasta samarbetsformerna är befängt. Likväl bör anmärkas att innovationer givetvis också kan skapas i lokala och regionala nätverk och kluster på sätt som är helt och hållet oberoende av offentliga utvecklingsprojekt, vilket inte fångas upp av detta arbete.

Aktörsmedverkan har däremot en signifikant och negativ inverkan på processinnovationer. Ju mera och starkare olika aktörer påverkar projektarbetet, desto mindre sannolikt skapas innovationer. Även om man utgående från litteraturen om samverkan kunde anta en positiv effekt av att inkludera olika slags aktörer verkar det som att ordspråket *"ju flera kockar, desto sämre soppa"* får stöd av analysen. Resultatet kan sannolikt förklaras utgående från tanken om en balansgång mellan effektivitet och deltagande, en motstridighet som är kännetecknande för projektlogiken. Enligt ett managerialistiskt sätt att betrakta projekten sträva efter att maximera nytta och endast inkludera utomstående ifall de kan vara till nytta för projektets effektiva utförande. I projektverksamhet som förväntas inkludera olika slags aktörer samhällsliga aktörer i partnerskap formas verksamheten dock antagligen av legitimitetssökande och kompromisser. Samverkan kan antas präglas av lämplighetslogik. Här strävas efter lösningar som kan accepteras av alla, men som inte är optimala för någon. Även om samverkan kan antas ha egenskaper som är positiva för innovationsförmåga, verkar det som om externa influenser är begränsande för projektens innovationsförmåga. Analysen visar hur internt motstridig projektlogiken är, vilket också på sätt och vis kan ge belägg för att ifrågasätta huruvida man över lag kan tala om en projektlogik. Uppfattningen om att projektlogikens interna motstridighet stärks utgående från intervjuerna. I resultatredovisningen framkom att både projekt B och projekt C åtminstone delvis kunde ses som responsiva projekt. Projekt B och projekt C har

haft fundamentalt olika tillvägagångssätt och uppfattningar om responsivitet och samverkan, vilket faller i linje med diskussionen om managerialistisk effektivitet och deltagande som olika sidor av projektlogiken. Projekt B verkar ha varit ett väldigt deltagandeorienterat och intressentdrivet projekt till skillnad från projekt C som verkar ha genomförts på ett väldigt strömlinjeformat och effektivitetssökande sätt. I projekt C förverkligades en på förhand planerad insats på ett väldigt målmedvetet vis. Intervjuerna ger dock inte belägg för att projekt B:s eller projekt C:s responsivitet skulle haft en möjliggörande inverkan på uppkomsten av processinnovationer. Responsivitet gentemot medborgare kan dock som diskuterats ha ett mervärde som ett sätt för "throughput" eller processlegitimering av regionala utvecklingspolitiken. Både projekt B och projekt C var öppna för att få med företag i verksamheten, projekten uppskattades högt av målgrupperna och direkt fortsättning önskades åt båda projekten, även om de förverkligades på fundamentalt olika vis.

Slutligen bör påminnas om att företag inte tagits med som en komponent i summavariabeln som beskriver aktörsmedverkan. Orsaken till detta var att upprätthålla variabelns interna konsistens. Korrelationsanalyser visade att inverkan av företag på uppkomsten av innovationer var motsatt i förhållande till de övriga samhälleliga aktörerna, alltså organisationer, kommunala tjänstemän, myndigheter, politiker och lokalbefolkningen. Då företagens medverkan testades skilt för sig med logistisk regressionsanalys hittades dock ingen signifikant inverkan på uppkomsten av processinnovationer.

#### 9.4. Interaktionseffekter bakom förnyelse

I litteraturen om samverkan antas nyttan av samverkan bygga på att undvika onödig formalitet och involvera aktörer med olika perspektiv och synpunkter, vilket ger möjligheter till kreativ problemlösning. Deltagandet skall vara enkelt och verksamheten skall inte inkludera för syns skull, utan vara genuint responsivt gentemot olika aktörers preferenser som kan vara väldigt varierande. Man kan t.ex. tänka sig att långtidsarbetslösa, myndigheter och företag kan ha ganska varierande åsikter då man skall försöka lösa samhälleliga problem och skapa sysselsättning och ekonomisk tillväxt. Likaså kan lokala bybor, en intresseorganisation eller ett industriföretag med omfattande utsläpp tänka rätt olika om ett projekt för att

utveckla turismnäringen i områden med förorenade sjöar. Därmed är det helt naturligt att projektet kan ha det kämpigt med att få saker gjorda och skapa resultat. I avhandlingen har det argumenterats för att flexibilitet är centralt för innovation i och med att flexibilitet ger handlingsutrymme att leda projekt på bästa möjliga vis. Detta antagande stöds av resultaten. Flexibilitet antogs dessutom vara ett uttryck för inlärning och responsivitet och ett sätt för projekten att anamma idéer ur omgivning. Därmed kunde man anta att flexibilitet har en modererande effekt på hur samverkan påverkar innovation. I avhandlingens resultatredovisning framkommer att instrumentflexibilitet har en signifikant modererande inverkan på hur aktörsmedverkan påverkar uppkomsten av processinnovationer. Detta resultat är avhandlingens mest betydelsefulla fynd i och med att flexibilitet verkar kunna gottgöra den hämmande effekt som inkludering av olika slags aktörer har på projektens innovationsförmåga. Interaktionseffekten av kontraktflexibilitet är däremot inte signifikant.

Resultatet ger partiellt stöd åt tanken att flexibilitet är en mekanism som binder samman interorganisatorisk samverkan med inomorganisatorisk projektledning. I projekt med hög grad av aktörsmedverkan är det osannolikt att det skulle uppstå processinnovationer. Om projektet däremot lyckas förvandla exponering för olika slags aktörers idéer och åsikter till konkreta ändringar beträffande hur projektet genomförs är inverkan på processinnovationer signifikant positiv. Instrumentflexibilitet vänder i praktiken den negativa inverkan av aktörsmedverkan till en resurs för projektet. Intervjuerna med projektledare bekräftade inte antagandet om att flexibilitet har en medlande verkan, men intervjuerna stödde klart tanken om att responsivitet mot intressenter är centralt för framgångsrika projekt. Det mindre lyckade projekt A lyckades inte väl med intressentsamarbete, medan de mera lyckade projekten visade tecken på anpassning till intressenternas behov och önskemål. Detta skedde dock på fundamentalt olika sätt. Ena projektet visade marknadsdriven responsivitet medan det andra projektets responsivitet verkar ha byggts på genuint inkluderande av intressenter och justering enligt deras önskemål.

## 9.5. Begränsningar i statistiska analysen och utvecklingsförslag för framtida studier

Det är dock på sin plats att vara återhållsam i tolkningarna även om hypotes 3b om att instrumentflexibilitet modererar inverkan av samverkan på innovation och hypotes 5b om att aktörsmedverkan modereras av flexibilitet får partiellt stöd av logistiska regressionsanalysen. Inga signifikanta interaktionseffekter hittades beträffande kontraktflexibilitet och samverkan i form av nätverk- och kluster eller aktörsmedverkan. Inte heller interagerar instrumentflexibilitet med nätverks- och klustervariablerna. Därmed kan hypoteserna 2b och 4b förkastas. Statistiska analysen gav partiellt stöd åt tanken att flexibilitet kunde vara en mekanism för att omsätta omgivningsinteraktion till konkreta organisatoriska utfall. Den mest komplexa modellen förklarade nästan 25 % av beroende variabelns varians. Detta kan till och med ses som överraskande mycket i och med att modellerna inte strävade till att vara uttömmande. Dock förblev mycket oförklarat. För långtgående slutsatser kan man alltså inte göra på basis av modellerna eller intervjuerna med projektledarna. Projektledarintervjuerna gav inte direkt stöd åt detta antagande men belyste på ett gott sätt brister med statistiska analysen och illustrerade vad responsivitet kan innebära.

Flexibilitet i projektverksamhet verkar gynna skapandet av innovationer, men de allra flesta innovationer som uppstod skedde i projekt som inte visade tecken på flexibilitet. Det verkar således som om det finns flera olika mekanismer bakom innovationer i offentliga sektorns utvecklingsprojekt som är relevanta, men som faller utanför denna avhandlings omfång. Varken kontraktflexibilitet eller instrumentflexibilitet är absolut nödvändigt för att innovationer skall skapas. Avhandlingen ger dock en god grund för kommande studier. Man kunde till exempel genom kvalitativa komparativa fallstudier (QCA) gå in på djupet och granska vad flexibilitet uttryckligen leder till och hur responsivitet bidrar till förnyelse (se Ragin 2008). Likaså vore det värt att granska den subpopulation av projekt som skapade innovationer, men som inte visade tecken på flexibilitet för att utreda vad det var som gjorde dem benägna att skapa innovationer. Detta arbete har bidragit till att belysa mekanismerna bakom innovation, men inte gått särdeles mycket på djupet i de enskilda projekten. Avhandlingen ger goda utgångspunkter för mera ingående

kvalitativ analys av konfliktfyllda institutionella logiker som skulle behöva granskas med metoder som kan skapa mera djup och detaljerad förståelse än logistisk regressionsanalys. I framtida studier borde också konceptualiseringen i byråkratisk logik och projektlogik testas vidare och problematiseras. Här kunde t.ex. tolkande ansatser eller studier som kunde fånga in projektarbetets utveckling över tid vara till nytta. Också betydelsen av logikerna för olika slags resultatindikatorer borde granskas. I avhandlingen granskades endast en av flera potentiellt intressanta innovationstyper som kan vara relevanta för kohesionspolitikens effektivitet.

## 10. Slutsatser

Kohesionspolitikens övergripande syfte är att skapa och upprätthålla en socialt och ekonomiskt enhetlig union. Detta skall ske genom en redistributiv politik, där offentliga medel genom omfattande program riktas i synnerhet till ekonomiskt svaga europeiska regioner. Genom investeringar för att skapa en innovations- och kunskapsdriven ekonomi strävas efter förstärkt konkurrenskraft och tillväxt. Insatserna förverkligas i praktiken med hjälp av utvecklings och investeringsprojekt som för samman olika slags samhällsliga aktörer för gemensam problemlösning. Projekten förväntas skapa innovationer och dynamik i regionerna. I denna avhandling har framförts att projektet bygger på fundamentalt motstridiga antaganden som riskerar att hämma förmågan att skapa innovationer. Motstridigheterna har konceptualiserats som konfliktfyllda institutionella logiker i form av projektlogik och byråkratisk logik och förnyelseantaganden som är kännetecknande för logikerna har identifierats och diskuterats. I praktiken har interaktionseffekter kring flexibilitet och byråkratisk kontroll granskats beträffande uppkomsten av innovation vid samverkandrivna implementering av regionala utvecklingspolitiken. Avhandlingens syfte att utreda betydelsen av flexibilitet och byråkratisk kontroll som möjliggörande och begränsande mekanismer för uppkomsten av innovationer har således uppfyllts. Logistiska regressionsanalyser i fem modeller utfördes för att utreda antagna samband. Resultaten har kompletterats med exempel ur intervjuer med tre projektledare. På basis av ovanstående diskussion kan slutsatser göras angående processer bakom förnyelse vid projektbaserad implementering. Dessa resultat reflekterar på en mera övergripande nivå kohesionspolitikens framgång, men också demokratiska samhällsstyrningens utveckling.

### 10.1. Tvetydigheter vid projektbaserad implementering av regional utvecklingspolitik

Följande tre poänger summerar diskussionen om projektbaserad implementering och projekt. För det första visar projektets planerings och kontrollorienterade sida sig vara rätt så mångtydig beträffande inverkan på förnyelse. Genom kontroll skapas säkerligen press att åstadkomma resultat, men ifall projektledare uppfattar sig väldigt kontrollerade skapas mindre sannolikt innovationer. Den byråkratiska

institutionella logiken verkar dock hämma förmågan att skapa innovationer. Operationaliseringarna belyser den byråkratiska sidan i projektarbete, men oklart förblir huruvida det i sig är projektarbetet som ett sätt att arbeta eller de omfattande kontrollarrangemangen som hänger samman med strategisk styrning, som är begränsande för projekten. På basis av analysen om byråkratidimensionen kan man dock dra slutsatsen att reformer i kohesionspolitikens design som kan lindra projektledarnas aversioner mot byråkrati kunde ha en gynnsam inverkan på projektens förmåga att skapa innovationer. Exempelvis har förenklade rapporteringsmekanismer och elektronisk rapportering införts inför programperioden 2014–2020 för att åtgärda den ofta kritiserade byråkratin som hänger samman med EU-projekt. Dyliga åtgärder kan uppfattas som en positiv utveckling med tanke på projektens förmåga att skapa processinnovationer. Dock får man inte glömma de administrativa kontrollarrangemangens värde för ansvarsutkrävning och transparens.

För det andra visar analysen att flexibilitet i projekten är viktigt, men inte absolut nödvändigt för förnyelse. Projekt som gör ändringar beträffande hur projektet genomförs och vad projektet skall göra, skapar betydligt mera sannolikt innovationer än projekt som helt och hållet utförs enligt vad man på förhand planerat. Resultaten är i linje med managerialistiska antaganden om en gynnsam inverkan av operativ autonomi, som frekvent förts fram inom NPM-doktrinen som influerat kohesionspolitikens institutionella arrangemang. Projektorganisationer bör ges handlingsutrymme och projektledaren frihet för att de skall kunna identifiera möjligheter och effektivt producera förnyelse. Även om projektledningslitteraturen varnar för risker med flexibilitet, så verkar det som om det finns ett klart värde i flexibilitet, även om potentiella kostnader för att avvika från planerna inte granskats i analysen. Avhandlingen ger stöd för antagandet om att aktiv projektledning och flexibilitet kan skapa förutsättningar för innovation, även om det är viktigt att minnas att innovation mycket väl kan skapas också helt och hållet oberoende av flexibilitet. Dessutom bör anmärkas att ändringar i projekt i själva verket också kan bidra till att skapa byråkratisk börda åt projekten, vilket potentiellt kunde undergräva nyttan av att justera projekten.



Den tredje poängen handlar om projektlogikens inbördes motstridighet. Flexibilitet och autonomi är grundläggande för projektlogiken men centralt är också att experimentera och bryta loss från permanent verksamhet genom informell problemlösning i samverkan med olika slags aktörer. Samverkan förväntas medföra entreprenörsanda, legitimitet, men också effektivitet. I avhandlingen granskades interorganisatorisk samverkan genom att dels granska hur projektet engagerar sig i nätverks- och klustersamarbete, men också hur själva projektet engagerar andra samhällsaktörer i själva projektet. Inverkan av samverkansmönster på innovationsförmåga var tvetydig. Nätverks och klustersamarbete på nationell nivå gynnar innovation, men på lokal och regional nivå verkade detta slags samarbete vara irrelevant för uppkomsten av innovation. Avhandlingens resultat ger upphov till att ifrågasätta nyttan av agglomerationsfördelar, även om här endast granskats uttryckligen processinnovationer som skapats i projekt. Resultatet är dock viktigt att notera i och med att idéerna om endogen tillväxt trots att vilar på tanken om att skapa institutionella arrangemang som kan ge förutsättningar för kunskaps och innovationsdriven tillväxt. Att projekten inte lyckas dra nytta av regionalt och lokalt nätverks och klustersamarbete för uppkomsten av processinnovationer kan anses överraskande. Det en möjlig förklaring kan vara att projekten vid samverkan med olika aktörer ständigt balanserar effektivitet och deltagande. Denna balansgång är speciellt tydlig vid granskning av aktörsmedverkan som hade en klart innovationshämmande inverkan. Övervägandet mellan effektivt eller deltagande verkar dock kunna medlas ifall projekten är responsiva. Instrumentflexibilitet kan vända potentiellt effektivitetshämmande deltagande i projekten till stärkt förmåga att skapa innovationer. Resultaten tyder på att man borde utreda sätt att stärka projektledarnas autonomi och förmåga till responsivitet ifall man vill stärka utvecklingsprojektens potential för att skapa innovationer. Flexibilitet möjliggör nyttan av samverkan och fungerar som en länk mellan interorganisatorisk samverkan och projektledning. Flexibilitet kan tänkas fungera som en bro inom projektlogiken som för samman inkluderande engagemang och målmedveten projektledning. Reformerna inför programperioden 2014-2020 för att förenkla implementeringen och möjliggöra flexibilitet (förenklad och friare finansiering, lokala anpassningar av administrativa arrangemang och strategier etc.) verkar

nödvändiga utgående från avhandlingens resultat. Förstärkt frihet vid implementeringen är något positivt för uppkomsten av processinnovationer.

Avhandlingens fokus på slutsatser kring processer bakom förnyelse för med sig att resultatens generaliserbarhet inte endast bunden till Finland. Alla EU-projekt utsätts för egenskaperna som behandlats i avhandlingen, även om nivåerna av t.ex. byråkrati eller mängd nätverkssamarbete kan variera från region till region.

## 10.2. Implikationer för samhällsstyrning

Diskussionen om projektlogik och byråkratisk logik hänger samman med samhällsstyrningens utveckling under de senaste decennierna. Införandet av projekt som ett instrument i offentliga sektorn bygger på allt mindre tillit till hierarkisk traditionell förvaltning och en allt starkare strävan att förnya och förändra. Projektorganiseringen är en central del av skiftet mot samverkanstyrning där projektet fungerar som ett möjliggörande, koordinerande och integrerande instrument. Projektorganiseringen bygger också på influenser från företagsvärlden och projektbaserad förvaltning har klart influerats av NPM-doktrinen. Projektet förväntas erbjuda innovationssporrande, icke-byråkratisk och flexibel organisering av offentliga sektorn, men ändå erbjuda byråkratiska organiseringens förutsägbarhet och kontroll. Avhandlingen har bidragit till litteraturen med att behandla och konceptualisera projektbaserade förvaltningens motstridigheter och med empiriskt belägg belyst mekanismerna som ligger bakom förnyelse vid projektbaserad implementering av regionala utvecklingspolitiken. Avhandlingen bidrar till insikter kring demokratisk samhällsstyrning genom en forskningsdesign som för samman samverkanstyrning med projektledning. På detta vis bidrar avhandlingen till att klargöra hur projektbaserad implementering sist och slutligen fungerar och hur offentliga sektorn producerar utfall på detta politikområde. Dessa resultat kan delvis generaliseras. I offentliga sektorn används projekt allt mer frekvent, så resultaten kan vara till nytta beträffande hur offentliga sektorns projekt fungerar allmänhet, även om kohesionspolitikens förvaltningsarrangemang säkerligen ger sin särprägel på de regionala utvecklingsprojekten, t.ex. i form av partnerskasprincipen.

Det bör dock konstateras att endast återhållsamma slutsatser kan göras i och med att endast ett slags utfall av regionala utvecklingspolitiken har granskats i arbete.

Framtida forskning borde granska inverkan av flexibilitet mot flera olika utfall, t.ex. i formen av andra typer av innovation. Med detta sagt kan dock konstaterats att uppkomsten av processinnovationer är ett gott mått framgångsrik implementering av kohesionspolitiken. Processinnovationer beskriver förnyelser beträffande de processer som ligger bakom produktionen av politikens utfall. Nya samarbetsarrangemang, förändrade organisatoriska processer eller verksamhetssätt kan antas skapa bättre tjänster och förstärkta förutsättningar för en effektiv kohesionspolitik som lyckas skapa såväl social- som ekonomisk utveckling i regionerna, vilket sannolikt kan bidra till en mera jämlik union.

Avhandlingen illustrerar också två påfallande risker som kan försvåra framgångsrik samhällsstyrning. En risk hänger samman med nyliberala styrningsidéer i offentliga sektorn och den andra hänger samman med samverkanstyrning. Den första risken är projektarbetets byråkratiska sida. Nyliberala styrningsideal betonar uttryckligen förnyelseförmåga men arrangemangen för resultatkontroll riskerar skapa operativ byråkratisering som kan undergräva förmågan att skapa förnyelse. Här ersätts traditionell byråkrati med en ny form av byråkratisering på operativ nivå, samtidigt som möjligheterna för politiskt styre är begränsade i decentraliserade styrningsarrangemang. Den andra risken hänger samman med samverkan som riskerar att hämma effektiv implementering. Partnerskap förväntas effektivisera implementeringen och erbjuda lokala lösningar, men avhandlingen visar att mera deltagande i projekten kan lamslå projektens förmåga att skapa innovationer. Man kan ifrågasätta nyttan av samverkansarrangemang som inte leder till resultat. Avhandlingen visar dock att flexibilitet som ett uttryck för responsivitet i projekt kan erbjuda ett sätt att minska den negativa inverkan av deltagande. Responsiva projekt verkar ha en förmåga att medla balansgången mellan deltagande och effektivitet. Detta förutsätter dock att projekten har tillräckligt handlingsutrymme.

I och med att projektbaserad implementering blivit allt mer betydande och projektbaserade förvaltningen bygger på paradoxala önskemål och förhoppningar borde det klargöras vad det förväntas av projekten t.ex. beträffande partnerskap. Man kan fråga sig om man helt enkelt förväntar sig för mycket. Är det rimligt att ett instrument för inkluderande samverkan och flexibel problemlösning skall leva upp till rationalistiska ideal om planenligt och effektivt utförande? För att lindra

otydligheten kunde kohesionspolitikens förvaltningsarrangemang potentiellt utvecklas i en riktning mot en differentierad institutionell design där projektens krav och förväntningar skulle klargöras utgående från det utfall projekten förväntas skapa. Ifall en specifik insats behöver strikt koordinering kunde byråkratiska kraven vara mera omfattande. Ett projekt för att främja sysselsättning kan tänkas ha ett starkt motiv att välkomna alla i projektet, vilket ställer höga krav på att inkludera framom att isolera projektet. Däremot kan det tänkas vara klokt att erbjuda ett forskningsintensivt projekt mera frihet och flexibilitet i och med att det väl kan visa sig att det är omöjligt att leverera vad man på förhand lovat. En differentierad design är givetvis inte problemfri med tanke på t.ex. jämlikhet eller korruption, men den kunde klargöra vilka förväntningar som ställs på projekten. Dessutom kunde en differentierad design erbjuda möjligheter till lokala anpassningar. Således kunde minska på projektbaserade implementeringens motstridigheter. Att exempelvis motivera partnerskap med effektivitet är missvisande och motvisas delvis av detta arbete. Projektverksamhetens roll i att skapa engagemang och deltagande borde erkännas som ett värde i sig. Projektet är ett betydande förvaltningsinstrument som står för en stor del av den kontakt olika samhälleliga aktörer och medborgare har med förvaltningen. Här finns ett potentiellt demokrativärde ifall projektarbetet bygger på en institutionell design som betonar responsivitet och projektarbetet på ett inkluderande vis svarar på medborgares eller aktörers behov. Projektarbetet kunde i så fall i Schmidts (2013) termer fungera som ett medel för throughput legitimering av politiken och i sista hand EU-institutionerna. Att stärka projektens responsförmåga kunde reducera riskerna som deltagande utgör för projektens förmåga att effektivt skapa förnyelse och dessutom erbjuda ett sätt att legitimera den förda politiken.

## 11. Källförteckning

- Abrahamsson, Agneta & Agevall, Lena. 2009. Velfärdssektorns projektifiering – kortsiktiga lösningar på långsiktiga problem? *Kommunal ekonomi och politik*. 13:4, 35–60.
- Aghion, Phelippe & Howitt, Peter. 2009. *The Economics of Growth*. Cambridge, Massachussets: The MIT Press.
- Aldbury, David. 2010. Fostering innovation in public services. *Public Money & Management*. 25:1, 51–56.
- Ansell, Chris. & Gash, Alison 2008. Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 18:4, 543–71.
- Audrecht, David B. 2004. Sustaining innovation and growth: Public policy support for entrepreneurship. *Industry and Innovation* 11:3, 167–191.
- Arbets- och näringsministeriet 2011. Hämtad 26.8.2015. ([http://www.rakennerahastot.fi/vanhat\\_sivut/rakennerahastot/sv/02\\_eu\\_strukturforordningsprogram/index.html](http://www.rakennerahastot.fi/vanhat_sivut/rakennerahastot/sv/02_eu_strukturforordningsprogram/index.html))
- Arbets- och näringsministeriet. 2013a. Hämtad 26.8.2015. ([https://www.tem.fi/alueiden\\_kehittaminen/eu\\_n\\_alue\\_ja\\_rakennepolitiikka/rakennerahasto-ohjelmat\\_2007-2013/eu\\_n\\_alueellinen\\_kilpailukyky\\_ja\\_tyollisyystavoite/euroopan\\_aluekehitysrachasto\\_%28eakr%29](https://www.tem.fi/alueiden_kehittaminen/eu_n_alue_ja_rakennepolitiikka/rakennerahasto-ohjelmat_2007-2013/eu_n_alueellinen_kilpailukyky_ja_tyollisyystavoite/euroopan_aluekehitysrachasto_%28eakr%29))
- Arbets- och näringsministeriet. 2013b. Hämtad 26.8.2015. ([http://www.tem.fi/alueiden\\_kehittaminen/eu\\_n\\_alue\\_ja\\_rakennepolitiikka/rakennerahasto-ohjelmat\\_2007-2013](http://www.tem.fi/alueiden_kehittaminen/eu_n_alue_ja_rakennepolitiikka/rakennerahasto-ohjelmat_2007-2013))
- Bache, Ian & Flinders, Matthew. 2004. *Multi-level Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Bachtler, John. & Mendez, Carlos. 2007. Who governs EU cohesion policy? Deconstructing the reforms of the structural Funds. *Journal of Common Market Studies*. 45:3, 535–564.
- Bachtler, John. & Mendez, Carlos. 2010. The reform of cohesion policy after 2013: More concentration, greater performance and better governance? *IQ-net Thematic Paper* 26:2.
- Behrens, Petra & Smyrl, Marc. 1999. A conflict of rationalities: EU regional policy and the Single Market. *Journal of European Public Policy*. 6:3, 419–435.
- Boer, Harry. & During, Willem, E. 2001. Innovation. What innovation? A comparison between product, process and organisational innovation. *International Journal of Technology Management*. 22:1–3, 83–107.

- Brady, Tim & Hobday, Mike. 2011. Projects and innovation. I Morris, Peter W. G., Pinto, Jeffery & Söderlund, Jonas. 2011. *The Oxford Handbook of Project Management*. Oxford: Oxford University Press.
- Brambor, Thomas., Clark, William R. & Golder, Matt. 2006. Understanding interaction analysis: Improving empirical analyses. *Political Analysis*. 14, 63–82.
- Brunazzo, Marco & Della Salla, Vincent. 2012. A good idea that lost its way: the cohesion policy in the EU. I Zimmerman, Hubert & Dür, Andreas. 2012. *Key Controversies in European Integration*. Houndsmills: Palgrave Macmillan.
- Bryman, Alan. 2009. Mixed methods in organizational research. I Buchanan, David & Bryman, Alan. 2009. *The SAGE Handbook of Organizational Research Methods*. London: Sage Publications Ltd.
- Buchanan, David. & Bryman, Alan. 2009. The organizational research context: Properties and implications. I Buchanan, David & Bryman, Alan. 2009. *The SAGE Handbook of Organizational Research Methods*. London: Sage Publications Ltd.
- Burns, Tom & Stalker, George M. 1961. *The Management of Innovation*. London: Tavistock.
- Christensen, Tom & Lægreid, Per. 2001. New Public Management: The effects of contractualism and devolution on political control. *Public Management Review*. 3:1, 73–94.
- Christensen, Tom., Lægreid, Per., Roness, Paul G. & Røvik, Kjell Arne. 2007. *Organization Theory and the Public Sector: Instrument, Culture and Myth*. New York: Routledge
- Cohen, Wesley M. & Levinthal, Daniel A. 1990. Absorptive capacity: A new perspective on learning and innovation. *Administrative Science Quarterly*. 35:1, 128–152.
- Crawford, Lynn. 2005. Senior management perceptions of project management competence. *International Journal of Project Management*. 23, 7–16.
- Crawford, Lynn., Hobbs, Brian & Turner, Rodney. 2005. *Project Categorization Systems: Aligning Capability with Strategy for Better Results*. Newton Square: Project Management Institute.
- Crawford, Lynn H. & Helm, Jane. 2009. Government and governance: The value of project management in the public sector. *Project management Journal*. 40:1, 73–87.
- Cruz, Carlos & Marques, Rui. 2013. Flexible contracts to cope with uncertainty in public–private partnerships. *International Journal of Project Management*. 31:3 473–483.
- Cui, Yu. Olsson, Nils. 2009. Project flexibility in practice: An empirical study of reduction lists in large governmental projects. *International Journal of Project Management*. 27:5, 447–455.
- Dahl, Robert. 1994. A democratic dilemma: System effectiveness versus citizen participation. *Political Science Quarterly*. 109:1, 23–34.

- Damanpour, Fariborz. 1996. Organizational complexity and innovation: Developing and testing multiple contingency models. *Management Science*. 42:5, 693–716.
- Denis, Jean-Louis, Langley, Ann & Rouleau, Linda. 2005. Rethinking leadership in public organizations. I Ferlie, Ewan, Lynn Jr. Laurence E. & Pollitt, Christopher. 2005. *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: Oxford University Press.
- Donahue, John D. & Zeckhauser, Richard J. 2011. *Private Roles for Public Fools in Turbulent Times*. Princeton: Princeton University Press.
- Dvri, Dov & Lechler, Thomas. 2004. Plans are nothing, changing plans is everything: the impact of changes on project success. *Research Policy*. 33:1, 1–15.
- Engwall, Mats. 2003. No project is an island, linking projects to history and context. *Research Policy*. 32:5, 789–808.
- Elster, Jon. 1989. *Nuts and Bolts in Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Etzkowitz, Henry & Leydesdorff, Loet. 2000. The dynamics of innovation: from national systems and “mode 2” to a triple helix of university–industry–government relations. *Research Policy*. 29:2, 109–123.
- Euractive.com. 2012. *Cohesion policy makes baby steps towards simplification*. Hämtad: 30.8.2015. (<http://www.euractiv.com/regional-policy/cohesion-policy-baby-steps-simpl-news-515323>).
- Europeiska kommissionen. 2007a. *Cohesion policy 2007–13: Commentaries and official texts*. Hämtad 21.8.2015. ([http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2007/publications/guide2007\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2007/publications/guide2007_en.pdf)).
- Europeiska kommissionen. 2007b. *KOM(2007) 798*. Hämtad 21.8.2015. (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007DC0798&from=EN>).
- Europeiska kommissionen. 2008. *Att arbeta för regionerna: EU:s regionalpolitik 2007-2013*. Hämtad 30.8.2015. ([http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/presenta/working2008/work\\_sv.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/presenta/working2008/work_sv.pdf)).
- Europeiska kommissionen. 2012a. *Panorama: Partnership in Cohesion policy*. Hämtad 21.8.2015. ([http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag42/mag42\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag42/mag42_en.pdf)).
- Europeiska kommissionen. 2012b. *Simplifying Cohesion policy for 2014–2020*. Hämtad 21.8.2015. ([http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/informat/2014/simplification\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/simplification_en.pdf)).
- Europeiska kommissionen 2014. *Implementation of Cohesion Policy 2014–2020: Preparations and administrative capacity of member states*. Hämtad 21.8.2015.

([http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014\\_2019/documents/regi/dv/pe\\_529085/\\_pe\\_529085\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/regi/dv/pe_529085/_pe_529085_en.pdf))

- Francis, Dave & Bessant, John. 2005. Targeting innovation and implications for capability development. *Technovation*. 25:3, 171–183.
- Friedman, Andrew L. & Miles, Samantha. 2006. *Stakeholders: Theory and Practice*. Oxford: Oxford University Press.
- Geraldi, Joana. G. 2008. The balance between order and chaos in multi-project firms: a conceptual model. *International Journal of Project Management*. 26:4, 348–356.
- Gjerding, Allan. 1999. The evolution of the flexible firm: New concepts and a Nordic comparison. Konferensartikel. Hämtad 30.8.2015 ([http://www.druid.dk/uploads/tx\\_picturedb/ds1999-57.pdf](http://www.druid.dk/uploads/tx_picturedb/ds1999-57.pdf))
- Godenhjelm, Sebastian., Lundin, Ralf & Sjöblom, Stefan. 2015. "Projectification in the public sector – the case of the European Union", *International Journal of Managing Projects in Business*. 8:2, 324–348
- Hage, J. T. 1999. Organizational innovation and organizational change. *Annual Review of Sociology*. 25, 597–622.
- Hartley, Jean. 2005. Innovation in governance and public services: Past and present. *Public Money and Management*. 25:1, 27–34.
- Haveri, Arto. 2006. Complexity in local government change. *Public Management Review*. 8:1, 31–46.
- Hedström, Peter & Ylikoski, Petri. 2010. Causal mechanisms in social sciences. *Annual Review of Sociology*. 36, 49–67.
- Hix, Simon & Bjørn Høyland. 2011. *The Political System of the European Union* Houndsmills: Palgrave Macmillan.
- Hillo, Jaakko. 2013. *Stel projektbyråkrati eller flexibel anpassning? En studie i offentliga utvecklingsprojekts förmåga att anpassa sig till föränderliga omständigheter*. Kandidatavhandling. Helsingfors Universitet.
- Hodgson, Damian. 2002. Disciplining the professional: the case of project management\* *Journal of Management Studies*. 39:6, 803–821
- Hodgson, Damian E. 2004. Project work, the legacy of bureaucratic control in the post-bureaucratic organization. *Organization* 11:1, 81–100.
- Hood, Christopher. 1991. A public Management for all seasons? *Public Administration*. 69, 3–19
- Husby, Otto. Kilde H. S., Klakegg, O. J., Torp, O. Berntsen, S. R. & Samset, K. 1999. *Usikkerhet som gevinst: Styling av usikkerhet i prosjekter: mulighet, risiko, beslutning, handling*. I Olsson, Nils. 2006. Management of flexibility in projects. *International Journal of Project Management*. 24:1 66–74.



- Jaccard, James. 2001. *Interaction Effects in Logistic Regression*. Thousand Oaks: Sage Publications Inc.
- Jensen, Christian., Johansson, Staffan & Löfström, Mikael. 2013. The project organization as a policy tool in implementing welfare reforms in the public sector. *International Journal of Health Planning and Management*. 28, 122–137.
- Jensen, Christian., Johansson, Staffan & Löfström, Mikael. 2007. *Projektleddning i offentlig miljö*. Malmö: Liber.
- Jessop, Bob. 1998. The rise of governance and the risks of failure: the case of economic development. *International Social Science Journal*. 50:155, 29–45
- Jordan, Sara R. 2014. The Innovation imperative: An analysis of the ethics of the imperative to innovate in public sector service delivery. *Public Management Review*. 16:1, 67–89.
- Knutsson, Hans & Thomasson, Anna. 2014. Innovation in the public procurement process: A study of the creation of innovation-friendly public procurement. *Public Management Review*. 16:2, 242–255.
- Kreiner, Kristian. 1995. In search of relevance, project management in drifting environments. *Scandinavian Journal of Management*. 11:4, 335–346.
- Koivumäki, Jaakko & Pyöriä, Pasi. 2012. The paradox of post-bureaucracy: Trust formation among state administration employees in Finland. *Journal of Social Research & Policy*. 3:1, 115–125.
- Leydesdorff, Loed. 2012. The triple helix, quadruple helix, ..., and an n -tuple of helices: Explanatory models for analyzing the knowledge-based economy? *Journal of the Knowledge Economy*. 3:1, 25–35.
- Lundin, Rolf A, & Söderholm, Anders. 1995. A theory of the temporary organization. *Scandinavian Journal of Management*. 11: 4, 437–445.
- MacKinnon, Danny., Cumbers, Andrew & Chapman, Keith. 2002. Learning, innovation and regional development: a critical appraisal of recent debates. *Progress in Human Geography*. 26:3, 293–311.
- March, James G. & Olsen, Johan P. 2008. The logic of appropriateness. I Goodin, Robert E. Moran, Michael, & Matin, Rein. *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- McCann, Philip & Ortega-Argilés, Raquel. 2015. Smart specialization, regional growth and applications to European Union cohesion policy. *Regional Studies*. 49:8, 1291–1302
- McGuire, Michael. 2000. Collaborative policy making and administration: The operational demands of local economic development. *Economic Development Quarterly*. 14:3, 278–291.
- Meyer, John W. & Rowan, Brian. 1977. Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*. 83:2, 340–363.

- Meyer, Renate E. & Hammerschmid. 2006. Changing institutional logics and executive identities: A managerial challenge to public administration in Austria. *American Behavioral Scientist*. 49:7, 1000–1014.
- Milward, Brinton & Provan, Keith. 2003. Managing the hollow state: Collaboration and contracting, *Public Management Review*. 5:1, 1–18.
- Moore, Mark & Hartley, Jean. 2008. Innovations in governance. *Public Management Review* 10:1, 3–20
- Nohria, Nitin & Gulati, Ranjay. 1996. Is slack good or bad for innovation? *Academy of Management Journal*. 39:5, 1245–1264.
- Nordregio. 2015. *EU cohesion policy 2007–2013*. Hämtad 30.8.2015. (<http://www.nordregio.se/en/Metameny/About-Nordregio/Journal-of-Nordregio/2006/Journal-of-Nordregio-no-2-2006/EU-cohesion-policy-2007-2013/>).
- OECD. 2005. *Oslo Manual: Guidelines for collecting and interpreting innovation data*. OECD Publishing. Hämtad 21.8.2015. (<http://www.sourceoecd.org/scienceIT/9264013083>).
- Oerlemans, Leon A. G., Meeus, Marius T. H. & Boekema, Frans W. M. 1998. Does networks matter for innovation? The usefulness of the economic network approach in analyzing innovation. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*. 89:3, 298–309.
- Olsson, Nils. 2006. Management of flexibility in projects. *International Journal of Project Management*. 24:1 66–74.
- Osborne, Stephen P. 1998. The innovative capacity of voluntary organizations: Managerial challenges for local government. *Local Government Studies*. 24:1, 19–40.
- Osborne, Stephen P. 2006. The new public governance? *Public Management Review*. 8:3, 377–387.
- Osborne, Stephen P. 2010. Delivering Public Services: Time for a new theory? *Public Management Review*. 12:1, 1–10.
- Osipova, Ekaterina & Eriksson, Per Erik. 2013. Balancing control and flexibility in joint risk management, Lessons learned from two construction projects. *International Journal of Project Management*. 31:3, 391–39.
- Packendorf, Johann. 2003. Projektorganisation och projektorganisering: om projekt som plan och temporär organisation. (Licentiatuppsats, 2: upplagan) Umeå: FE-publikationer 145. Handelshögskolan i Umeå.
- Partington, David. 1996. The project management of organizational change. *International Journal of Project Management*. 14:1, 13–21.

- Peters, B. Guy. 2011. Responsens to NPM: From input democracy to output democracy. I Christensen & Lægreid 2011. *The Ashgate Companion to New Public Management*. Farnham: Ashgate.
- Peters, Tom & Waterman, Robert. 1982. *In Search for Excellence: Lessons from America's best Run Companies*. New York: Harper & Row.
- Peters B. Guy & Pierre, John. 1998. Governance without government? Rethinking public administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 8:2, 223–234.
- Pollit, Christopher & Hupe, Peter. 2011. Talking about government: The role of magic concepts. *Public Management Review*. 13:5, 41–658.
- Project Management Institute. 2015. *What is project management?* Hämtad 21.8.2015. (<http://www.pmi.org/About-Us/About-Us-What-is-Project-Management.aspx>)
- Rainey, Hal G. & Chun, Young Han. 2005. Public and Private Management Compared. I Ferlie, Ewan, Lynn Jr. Laurence E. & Pollitt, Christopher. 2005. *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: Oxford University Press.
- Ragin, Charles C. 2008. *Redesigning Social Inquiry: Fuzzy Sets and Beyond*. Chicago: University of Chicago Press.
- Reay, Trish. & Hinings, Robert. 2009. Managing the rivalry of competing institutional logics. *Organization studies*. 30:6, 629–652.
- Rhodes, R. A. W. 1997. *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity, and Accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Ron, Amit. 2012. Modes of democratic governance. I Levi-Faur, David. 2012. *Oxford Handbook of Governance*. Oxford: Oxford university press.
- Rowley, Jennifer., Baregheh, Anahita & Sambrook, Sally. 2011. Towards an innovation-type mapping tool. *Management Decision*. 49:1, 73–86.
- Sahlin-Andersson, Kerstin & Söderholm, Anders. 2002. *Beyond Project Management. New Perspectives on the Temporary-Permanent Dilemma*. Malmö: Liber.
- Saz-Carranza, Angel. & Longo, Francisco. 2012. Managing competing institutional logics in public–private joint ventures. *Public Management Review*. 14:27, 331–357.
- Schmidt, Vivien A. 2013. Democracy and legitimacy in the European Union revisited: Input, output and “throughput”. *Political Studies*. 61, 2–22.
- Silfverberg, Gunilla. 1996. *Att vara god eller att göra rätt. En studie i yrkesetik och praktik*. I Abrahamsson, Agneta & Agevall, Lena. 2009. Vårdförsektorns projektifiering – kortsiktiga lösningar på långsiktiga problem? *Kommunal ekonomi och politik* 13:4, 35–60.
- Sjöblom, Stefan & Godenhjelm, Sebastian. 2009. Project proliferation and governance: Implications for environmental management. *Journal of Environmental Policy & Planning*. 11:3, 169–185.

- Sjöblom, Stefan, Löfgren, Karl & Godenhjelm, Sebastian. 2013. Projectified politics - temporary organisations in a public context: Introduction to the special issue. *Scandinavian Journal of Public Administration*. 17:2, 3–12.
- Sulkunen, Pekka. 2006. Projektiyhteiskunta ja uusi yhteiskuntasopimus. I Rantala, Kari & Sulkunen, Pekka. 2006. *Projektiyhteiskunnan kääntöpuolia*, Helsinki: Gaudeamus.
- Staw, Barry. Sandelands, Lance. Dutton, Jane. 1981. Threath-rigidity effects in organizational behavior: A multilevel analysis. *Administrative Science Quarterly*. 26: 4, 501–524.
- Sørensen, Eva & Torfing, Jakob. 2013. Enhancing collaborative innovation in the public sector. *Administration & Society*. 43:8, 842–868.
- Tatikonda, Mohan V. & Rosenthal, Stephen R. 2000. Successful execution of product development projects: Balancing firmness and flexibility in the innovation process. *Journal of Operations Management*. 18:4, 401–425.
- Thornton, Patricia H. & Ocasio, William. 1999. Institutional logics and the historical contingencies of power in organizations: Executive succession in the higher education publishing industry, 1958–1990. *The American Journal of Sociology*. 105:3, 801–843.
- Thornton, Patricia H. & Ocasio, William. 2008. Institutional Logics. I Greenwood, Royston. Oliver, Christine. Suddaby, Roy. & Sahlin-Andersson, Kerstin. 2008. *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism*. London: Sage Publications Ltd.
- Tsokhas, Kosmas. 2008. Managerialism, politics and legal bureaucratic rationality in immigration policy. *Australian Journal of Public Administration*. 55:1, 33–47.
- Varga, Janos & Veld, Jan in 't. 2009. A model-based analysis of the impact of cohesion policy expenditure 2000-06: Simulations with the QUEST III endogenous R&D model. *European Economy Economic Papers* 387.
- Vecchi, Veronica., Brusoni, Manuela & Borgonovi, Elio. 2014. Public Authorities for Entrepreneurship: A management approach to execute competitiveness policies. *Public Management Review*. 16:2, 256–273.
- Vento, Isak., Kuokkanen, Kanerva., Hillo, Jaakko & Sjöblom, Stefan. 2015. Democratic qualities and performance: Measuring collaborative effects on policy outcomes. (forthcoming)
- Verhoest, Koen., Verschuere, Bram & Bouckaert, Geert. 2007. Pressure, legitimacy and innovative behavior by public organizations. *Governance*. 20:3, 469–497.
- Versluis, Esther., van Keulen, Mendeltje & Stephenson, Paul. 2011. *Analyzing the European Union Policy Process*. Houndsmills: Palgrave Macmillan.
- Volberda, Henk. 1996. Towards the flexible form: how to remain cital in hypercompetitive environments. *Organization Science*. 7:4, 359–374.

- Volberda, Henk. 1997. Building flexible organizations in fast-moving markets. *Long Range Planning* .30: 2, 169–183.
- Volberda, Henk. 1998. *Building the Flexible Firm*, New York: Oxford University Press.
- Walker, Richard M. 2014. Internal and external antecedents of process innovation: a review and extension. *Public Management Review*. 16:1, 21–44.
- Walker, Richard M., Berry, Frances S. & Avellaneda, Claudia N. 2015. Limits of innovativeness in local government: Examining, capacity, complexity and dynamism in organizational task environments. *Public Administration* (Published online). doi: 10.1111/padm.12159.
- Wynen, Jan., Verhoest, Koen., Ongaro, Eduardo & van Thiel, Sandra. 2014. Innovation-oriented culture in the public sector: Do managerial autonomy and result control lead to innovation? *Public Management Review*. 16:1, 45–66.
- Yeo, K. T., & Qui, Fasheng. 2003. The value of management flexibility—a real option approach to investment evaluation. *International Journal of Project Management*. 21:4, 243–250.
- Zadek S, Raynard P. 2002. Stakeholder engagement: measuring and communicating quality. *Accountability Quarterly*. 19, 8–17.

## **Bilaga 1. Beskrivning av variablerna**

### **Beroende variabeln:**

- **Processinnovation (dikotom):**
  - Ett nytt sätt att producera ett utfall har skapats eller avsevärt förbättrats.

### **Oberoende variabler:**

- **Administrativ börda:**
  - Andel administrativa uppgifter (Under 5 %, 6-20 %, 21-35 %, 36-50 %, mer än 50 %).
- **Byråkratisk börda, summavariabel av följande komponenter:**
  - 1. Nedan följer ett antal påståenden som gäller projektets arbetsformer. Kryssa för det alternativ som bäst svarar mot din egen uppfattning. (Svara på skalan 1 = Helt av annan åsikt och 5 = Helt av samma åsikt): Projektet borde ha haft större möjligheter att experimentera.
  - 2. Nedan följer ett antal påståenden som gäller projektets arbetsformer. Kryssa för det alternativ som bäst svarar mot din egen uppfattning. (Svara på skalan 1 = Helt av annan åsikt och 5 = Helt av samma åsikt): Projektets mål var förutbestämda och kunde inte rubbas.
  - 3. Nedan följer ett antal påståenden som gäller projektets arbetsformer. Kryssa för det alternativ som bäst svarar mot din egen uppfattning. (Svara på skalan 1 = Helt av annan åsikt och 5 = Helt av samma åsikt): Projektets handlingsmöjligheter begränsades för mycket av projektplanen.
  - 4. Nedan följer ett antal påståenden som gäller projektets arbetsformer. Kryssa för det alternativ som bäst svarar mot din egen uppfattning. (Svara på skalan 1 = Helt av annan åsikt och 5 = Helt av samma åsikt): Verksamheten inom projektet bestod i alltför hög grad av rutinuppgifter.
  - 5. Nedan följer ett antal påståenden som gäller projektets arbetsformer. Kryssa för det alternativ som bäst svarar mot din egen uppfattning. (Svara på skalan 1 = Helt av annan åsikt och 5 = Helt av samma åsikt): Projektet var för byråkratiskt och reglerat för att kunna åstadkomma nya idéer.
  - 6. Nedan följer ett antal påståenden som gäller projektets arbetsformer. Kryssa för det alternativ som bäst svarar mot din egen uppfattning. (Svara på skalan 1 = Helt av annan åsikt och 5 = Helt av samma åsikt): Projektet skulle ha nått bättre resultat om det hade kunnat ta större risker.
  - 7. Nedan följer ett antal påståenden som gäller projektets arbetsformer. Kryssa för det alternativ som bäst svarar mot din egen uppfattning. (Svara på skalan 1 = Helt av annan åsikt och 5 = Helt av samma åsikt): Projektet skulle ha nått bättre resultat om det hade funnits mera tid till förfogande.

- **Kontraktflexibilitet (dikotom)**

- I projektet förändras eller omprioriteras målsättningar, omfattning och innehåll. Det sker alltså en ändring i vad man gör i projektet.

- **Instrumentflexibilitet (dikotom)**

- I projektet förändras/omprioriteras de processer och instrument genom vilka projektet försöker nå sina mål. Det sker alltså en ändring i hur projektet genomförs.

- **Nätverks- och klustersamarbete (dikotoma)**

- Har projektet medverkat i följande nätverk eller ekonomiska kluster?  
Lokala
- Har projektet medverkat i följande nätverk eller ekonomiska kluster?  
Regionala
- Har projektet medverkat i följande nätverk eller ekonomiska kluster?  
Nationella
- Har projektet medverkat i följande nätverk eller ekonomiska kluster?  
Internationella

- **Aktörsmedverkan, summavariabel av följande komponenter:**

- I hur hög grad medverkade följande aktörer i projektet? (Svara på skalan 1 = Medverkade inte alls och 5 = Medverkade i mycket hög grad): Lokalbefolkning
- I hur hög grad medverkade följande aktörer i projektet? (Svara på skalan 1 = Medverkade inte alls och 5 = Medverkade i mycket hög grad): Organisationer och föreningar
- I hur hög grad medverkade följande aktörer i projektet? (Svara på skalan 1 = Medverkade inte alls och 5 = Medverkade i mycket hög grad): Kommunala tjänstemän
- I hur hög grad medverkade följande aktörer i projektet? (Svara på skalan 1 = Medverkade inte alls och 5 = Medverkade i mycket hög grad): Regionala myndigheter
- I hur hög grad medverkade följande aktörer i projektet? (Svara på skalan 1 = Medverkade inte alls och 5 = Medverkade i mycket hög grad): Politiker

## Bilaga 2. Intervjufrågor

Semistrukturerade intervjuer utfördes med tre projektledare. I denna bilaga finns summerat de för avhandlingens syfte mest viktiga intervjufrågorna för att ge en bild av vilka slags frågor som styrde diskussionen. Intervjuerna var semistrukturerade, vilket för med sig att alla respondenternas uttalanden som citeras i avhandlingen inte nödvändigtvis var svar på specifikt dessa frågor. I intervjuerna diskuterades fem temahelheter som alla inte var relevanta för denna avhandling. Alla frågor ställdes inte, speciellt de hierarkiskt "lägre" stödfrågorna. Vid behov justerades frågorna för att möjliggöra en löpande diskussion. Intervjuerna var indelade i dessa fem delar:

1. Inledande frågor
2. Projektets verksamhet och deltagande
3. Projektets resultat och fortsatta verksamhet
4. Politikens roll
5. Projektets mervärde i samhället

### Intervjufrågor:

- Det finns en idealbild som säger att projekt är snabba och flexibla för att lösa specifika problem på ett innovativt sätt. Anser du att detta stämmer överens med verkligheten?
  - Var det svårt att hålla koll på alla regler och lagar gällande projektarbetet?
  - Tog man sig friheter från officiella instruktioner (projektplanen, förvaltningsregler) för att uppnå målen?
    - Hur påverkade myndigheternas och/eller projektägarens (båda permanenta organisationer) kontroll (t.ex. årsrapportering) projektets arbete?
- Under projektets gång, märkte ni att någonting inte fungerade som gav anledning att förändra projektets verksamhet?
  - Ifall ja, vad ändrades?
  - Gällde det vad man skulle göra eller hur man skulle göra det?
  - Var förändringarna tillräckliga?
  - Skedde förändringarna tillräckligt snabbt?
  - Skulle projektet lyckats sämre ifall inga förändringar gjorts?
- Hur mycket risk vågade ni ta i projektet?
  - Hur mycket risk vågade ni ta när ni ansökte om pengar
  - Risk/experiment vs. Försättning på tidigare "prövad" verksamhet?
  - Projekt förväntas ofta vara innovativa, ha möjligheter att experimentera och ta risker. Upplevde du att det fanns sådana möjligheter i detta projekt?
  - Skulle ni ha velat ta mera risker i projektet?
- Skedde det under projektets gång förändringar i projektets omgivning?
  - Påverkade dessa förändringar projektet?



- Var ni tvungna att reagera på dessa på något sätt?
  - Hade ni förberett er för förändringar i omgivningen? Om ja, hur?
- 
- Hur strukturerat upplevde du att ert projektarbete var?
    - Använde ni er av tidsscheman (WBS) i ert arbete?
    - I så fall vilka och hur mycket anser du att de påverkade ert arbete?
  - I offentlig verksamhet kan man ha många olika roller – experten, tjänsteman, politiker, manager. Hur ser du på din egen roll i projektet? Vilken roll/egenskap var den viktigaste? Varför?
    - Såg du projektet som en del av offentliga sektorns verksamhet eller mer som privat verksamhet?